

Les Parlements allemands, britanniques, espagnols,
français et italiens dans l'Union Européenne après le
Traité de Lisbonne :
Participation, contrôle de subsidiarité et déficit
démocratique

Diane Béatrice Fromage

TESI DOCTORAL UPF &

DOTTORATO IN ISTITUZIONI, AMMINISTRAZIONI E POLITICHE REGIONALI
IN COLLABORAZIONE CON POLITECNICO DI MILANO, UNIVERSITÀ
CATTOLICA DEL SACRO CUORE, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
ED EUPOLIS LOMBARDIA

2013

DIRECTORS DE LA TESI

Prof. Alejandro Saiz Arnaiz (Universitat Pompeu Fabra)

Prof. Jacques Ziller (Università degli Studi di Pavia)

DEPARTAMENT DE DRET, Universitat Pompeu Fabra
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI, Università degli Studi di
Pavia

À G.G. et S.P.

Remerciements

Mon premier remerciement s'adresse à Miquel Palomares i Amat, *lletrat* du Parlement catalan, qui m'a fait découvrir la subsidiarité. Je souhaite également remercier sincèrement mes directeurs de thèse, Alejandro Saiz Arnaiz et Jacques Ziller, qui, avec constance et chacun à leur manière, m'ont épaulée et orientée tout au long de mes recherches. Sans Armin von Bogdandy et son accueil à l'Institut de Heidelberg où je me suis toujours sentie bienvenue, cette thèse ne serait sans doute pas aussi nourrie et murie. Je souhaite aussi avoir un mot pour tous les collaborateurs des Parlements à qui j'ai pu m'adresser qui m'ont éclairée sur les pratiques internes de ces institutions avec une grande gentillesse. Je revoudrais exprimer ma reconnaissance à tous mes collègues et amis, trop nombreux pour pouvoir les nommer ici, pour leur soutien et leurs relectures critiques et rassurantes, ainsi que ma famille, en particulier ma Maman. Ma gratitude va encore à Solon Pissis.

Résumé

Cette thèse analyse la question de la Participation des Parlements nationaux dans l'Union Européenne après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Il s'agit ici de s'intéresser dans la Première partie au rôle des Parlements dans l'Union en général en étudiant comment les Parlements allemand, britannique, espagnol, français et italien participent aux affaires européennes depuis l'adhésion de ces Etats (Section 1). Dans un second temps, les changements provoqués par le Traité de Lisbonne sont étudiés, d'un point de vue d'ensemble puis dans la relation qui unit les Gouvernements et les Parlements spécifiquement (Section 2).

La Seconde partie est consacrée au Système d'alerte précoce dans le cadre duquel les Parlements effectuent le contrôle de subsidiarité depuis 2009. Il s'agit, dans la première Section, d'étudier comment chacun des Parlements s'est adapté en vue de sa participation et pour permettre la prise en compte des avis parlementaires régionaux. Puis, il est avancé que, peut-être, la pérennité de ce Système n'est pas assurée, et ce pour des raisons tenant de l'organisation nationale, des caractéristiques du Système en lui-même et des réactions des institutions européennes.

Riassunto

La presente tesi di dottorato analizza la questione della partecipazione dei Parlamenti nazionali (ed anche regionali) all'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona, tenendo in particolare conto il loro ruolo nel superamento del deficit democratico europeo.

Il Trattato di Lisbona ha attribuito direttamente nuove prerogative ai parlamenti nazionali, tra le quali la principale è il potere di controllare il rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte legislative europee. Ha inoltre fondato una nuova definizione di democrazia nell'ambito europeo basata su due pilastri, il Parlamento europeo e il Consiglio europeo, i cui membri sono "democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini" (art. 10 TUE).

Partendo da questa constatazione, nel presente lavoro ci si impegna a studiare i sistemi britannico, francese, italiano, spagnolo e tedesco al fine di valutare l'effettivo mutamento del ruolo dei rispettivi parlamenti nazionali in ambito europeo; tanto a livello nazionale che sul piano europeo, ovvero nelle relazioni con le istituzioni dell'Unione.

Per rispondere a questa domanda, nel primo capitolo della prima parte di questo lavoro ci si sofferma sull'evoluzione del ruolo dei rispettivi parlamenti nazionali prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il secondo capitolo di questa prima parte analizza le modifiche introdotte a livello costituzionale, legislativo ed anche sub-legislativo in conseguenza del nuovo Trattato. Si è approfondita in particolare anche la questione del rapporto tra Parlamento e Governo nelle questioni europee, soprattutto con riguardo all'informazione parlamentare e alla sua capacità di influenzare la posizione governativa. Lo studio dei cinque Paesi citati mette in evidenza che ognuno di essi ha adattato il suo sistema con un ritmo diverso, al fine di partecipare al processo d'integrazione europea, ed anche che l'adattamento istituzionale delle Camere non necessariamente è stata contemporanea all'adattamento delle regole costituzionali e legislative. In questo contesto, il Trattato di Lisbona ha partecipato al rafforzamento dei Parlamenti francese, italiano, spagnolo e tedesco. Diversamente, in Gran Bretagna le importanti novità introdotte dalla legge del 2011 - che prevede l'organizzazione di consulte popolari - non sono conseguenza del nuovo Trattato, ma piuttosto del contesto nazionale.

La seconda parte della presente tesi mette al centro dell'indagine il controllo del principio di sussidiarietà. Si è trattato di osservare come ognuno dei cinque Paesi ha affrontato la partecipazione al sistema di allerta precoce. Si approfondisce inoltre come, nei Paesi costituiti da regioni aventi competenze legislative, queste possono partecipare al sistema; giacchè il Protocollo 2 prevede la possibilità della loro partecipazione. Si è evidenziato che, laddove c'era una tradizione di controllo in materia europea (Germania e Gran Bretagna), l'esercizio del controllo del principio di sussidiarietà si è inserito - a livello nazionale - nel controllo generale delle proposte legislative; diversamente, il meccanismo ha richiesto un adeguamento più intenso nei Paesi in cui il controllo

non era così frequente, potendo così consentire anche una maggiore informazione per i parlamenti (Francia, Italia e soprattutto Spagna). Deve rimarcarsi che in Italia le modalità per la partecipazione nel sistema di allerta precoce non sono definite nei regolamenti parlamentari, ma sono disposte su base informale.

A livello regionale, si osservano le stesse debolezze del livello nazionale, cioè si registra una prevalenza del potere esecutivo su quello legislativo. I parlamenti regionali britannici sono gli unici tra i cinque Paesi ad avere la possibilità di esprimere efficacemente le proprie posizioni in un dialogo aperto con le Camere, mentre nei restanti quattro Paesi la partecipazione delle autonomie al sistema europeo resta affidato a meccanismi non sempre sufficienti a garantirne l'effettività. Nel secondo capitolo si evidenzia come nel lungo termine le debolezze esistenti nei sistemi nazionali ed anche nelle relazioni con le istituzioni europee potrebbero avere come conseguenza un disinteresse dei Parlamenti nazionali a partecipare al meccanismo di allerta precoce.

In ragione di questa riflessione si conclude che le novità introdotte dal Trattato di Lisbona hanno contribuito ad attivare le iniziative di quei Parlamenti che non erano stati sollecitati ad interessarsi alle questioni europee. Si suppone inoltre che il sistema di allerta precoce inviterà ad un dialogo tra servizi amministrativi dei parlamenti nazionali e quelli delle istituzioni europee; e questo deve essere già considerato un successo.

Table des matières

Introduction	21
Partie I. L'adaptation des structures et procédures parlementaires à la participation des Etats membres à l'intégration européenne	39
Chapitre 1. Evolution de l'implication parlementaire et modifications institutionnelles des débuts de l'intégration à 2009	41
Section 1. Royaume-Uni	42
§1. Un fort intérêt parlementaire pour les affaires européennes depuis toujours.....	43
§2. House of Commons	45
A. La procédure d'examen.....	45
B. La portée de l'examen	49
C. Conclusion	52
§3. House of Lords	52
A. Une mission différente des Lords en matière européenne.....	54
B. Les modalités d'examen à la House of Lords.....	56
C. Le champ du contrôle parlementaire	57
§4. Conclusion	57
Section 2. Allemagne	59
§1. Des droits d'information étendus face à une capacité d'influence limitée jusqu'au Traité de Maastricht.....	62
A. Les tentatives d'institutionnalisation de la participation du Bundestag échec après échec.....	62
B. Conscient de l'importance de l'intégration, le Bundesrat s'organise mais ne détient, longtemps, que des prérogatives limitées	66
§2. Une nouvelle étape à partir du Traité de Maastricht	71
A. L'adaptation de la Loi Fondamentale au processus d'intégration européenne	71
B. Une réelle amélioration de la participation du Bundestag.....	73
C. Un nouveau renforcement du rôle du Bundesrat	78
§3. Conclusion	81
Section 3. Italie	82

§1.	La participation parlementaire en matière européenne jusqu'à 2005	83
A.	L'adaptation du Parlement italien au processus d'intégration européenne dans la loi..	84
B.	Le rôle des règlements des Chambres italiennes dans leur adaptation au processus d'intégration européenne	86
C.	Conclusion	88
§2.	Les changements introduits par la Loi Buttiglione	88
A.	Les changements au niveau exécutif	89
B.	Un élargissement des prérogatives du Parlement national	91
§3.	Conclusion	92
Section 4.	Espagne	94
§1.	De l'adhésion au Traité de Maastricht	96
A.	La Commission Mixte, destinataire d'informations	96
B.	L'absence de mécanismes de contrôle spécifiques	97
C.	Conclusion	98
§2.	Les améliorations introduites par la loi de 1994 à la portée finalement limitée	98
A.	Une meilleure information de la Commission Mixte	99
B.	Les possibilités d'action introduites en 1994	101
C.	L'adaptation pratique des dispositions contenues dans la loi 8/1994 par la Résolution du 21 septembre 1995	102
D.	Conclusion	103
§3.	Conclusion	104
Section 5.	France:	106
§1.	L'absence effective du Parlement en matière européenne jusqu'au Traité de Maastricht	109
A.	Un Parlement marginalisé au cours des premières décennies de l'intégration	109
B.	1979, un tournant dans la participation parlementaire en matière européenne	111
C.	Une nouvelle étape avec l'Acte unique	114
§2.	Un changement de fond avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht	117
A.	Les nouveautés introduites dans le texte constitutionnel	117
B.	L'adaptation parlementaire	120

C.	Les difficultés de la mise en place d'un contrôle parlementaire	122
D.	De nouveaux changements liés au Traité d'Amsterdam.....	124
E.	Bilan de la pratique des Chambres	126
§3.	Conclusion	128
Conclusion du Chapitre 1		129
Chapitre 2.	L'adaptation au Traité de Lisbonne, renforcement de l'adaptation et du contrôle ?	131
.....		
Section 1.	Les changements provoqués par le Traité de Lisbonne.....	133
§1.	Royaume Uni	134
A.	Les Lois sur l'Union européenne de 2008 et 2011	134
B.	L'adaptation des Règlements parlementaires.....	136
C.	Conclusion	137
§2.	Allemagne.....	139
A.	Contenu des nouvelles prérogatives garanties au Bundestag et au Bundesrat dans la Loi Fondamentale	140
B.	Les nouveautés introduites par les lois d'accompagnement.....	141
C.	Conclusion	145
§3.	Italie.....	147
A.	Une information et des capacités de contrôle renforcées	148
B.	La mise en œuvre des droits garantis aux Parlements nationaux par le Traité de Lisbonne	149
C.	Conclusion	150
§4.	Espagne	152
A.	Vers une amélioration de l'information du Parlement	153
B.	L'attribution des prérogatives garanties par Lisbonne à la Commission Mixte.....	153
C.	La Résolution des Bureaux du Congreso de los diputados et du Senado du 27 mai 2010.....	154
D.	La régulation des comparutions dans la loi 38/2010	156
E.	Conclusion	157
§5.	France	159
A.	Le contenu des révisions constitutionnelles	159

B.	La réforme de l'ordonnance de 1958 et des règlements parlementaires	163
C.	L'adaptation de l'Assemblée nationale.....	163
D.	L'adaptation du Sénat.....	167
E.	La Circulaire de 2010.....	169
F.	Conclusion	170
	Conclusion de la Section 1.....	171
	Section 2. Les rapports entre Parlement et Gouvernement.....	172
§1.	Royaume Uni	173
A.	Un contrôle tenu introduit par les lois de 2008 et 2011 à la portée relative dans les affaires courantes.....	173
a.	La nécessaire approbation populaire via référendum	174
b.	Les cas où seule une loi ou une motion est requise	176
B.	Une information abondante face à une influence restreinte au quotidien.....	179
a.	L'information étendue des Chambres.....	180
b.	Une influence limitée	181
C.	Conclusion	184
§2.	Allemagne.....	186
A.	Des droits d'information élargis	187
a.	L'information garantie dans la Loi Fondamentale	187
b.	La Loi relative à la Responsabilité d'Intégration (IntVG).....	187
c.	Le Bundestag et la Loi relative à la Coopération entre le Gouvernement fédéral et le Bundestag dans les affaires européennes (EUZBBG).....	190
d.	La Loi relative à la coopération entre le Gouvernement fédéral et le Bundesrat (EUZBLG) et l'Accord entre la Fédération et les Länder	193
e.	Conclusion.....	194
B.	La capacité d'influence des Chambres en matière européenne	194
a.	Le contrôle parlementaire par l'approbation de Lois et de Motions d'autorisation 195	
b.	Le contrôle quotidien des Chambres prévu dans les Lois de coopération : le cas du Bundestag.....	196
c.	Le contrôle par le Bundesrat	198
C.	Conclusion	200
§3.	Italie.....	203
A.	Des droits d'information élargis	203

a.	La transmission des projets d'actes législatifs et des documents de consultation	
	203	
b.	Un accès direct aux ressources de la Commission Permanente.....	204
c.	Information en matière de Politique étrangère et de défense, et sur les accords financiers.....	205
d.	Information dans le cadre des réunions du Conseil.....	205
e.	Les rapports annuels.....	206
f.	Conclusion.....	208
B.	Une amélioration des capacités d'influence parlementaires.....	209
a.	L'adoption d'actes de recommandation.....	209
b.	La réserve d'examen parlementaire.....	210
c.	Conclusion.....	211
C.	Conclusion.....	211
§4.	Espagne.....	213
A.	Une meilleure information de la Commission Mixte.....	213
a.	La transmission automatique des propositions et la communication des priorités du Gouvernement.....	213
b.	La possibilité de demander des rapports d'information au Gouvernement.....	214
B.	Des capacités d'influence toujours très limitées, soumises à la volonté du Gouvernement.....	214
a.	Les instruments d'influence à la disposition des Chambres.....	215
b.	La participation au Mécanisme d'alerte précoce, un lieu d'influence détournée ?	216
C.	Conclusion.....	217
§5.	France.....	219
A.	Une information parlementaire élargie.....	219
B.	Une capacité de contrôle et d'influence encore et toujours limitée.....	221
a.	Les résolutions européennes.....	221
b.	Le contrôle parlementaire des Conseils européens.....	222
c.	Les questions.....	222
d.	La séance de contrôle introduite par la réforme de l'article 48-4.....	223
C.	Conclusion.....	224
	Conclusion du Chapitre 2.....	226

Partie II.	Le Mécanisme d’alerte précoce : un Mécanisme éphémère dans la pratique ?	229
Chapitre 1.	La participation des Parlements nationaux et régionaux au Mécanisme d’alerte précoce	237
Section 1.	Adaptations en vue de la participation des Parlements nationaux au Mécanisme d’alerte précoce	238
§1.	Royaume-Uni	239
A.	La procédure	239
B.	L’attitude du Gouvernement en matière de subsidiarité	241
C.	La pratique du contrôle de subsidiarité	242
D.	Les Chambres britanniques et le Premier carton jaune	242
E.	Conclusion	242
§2.	Allemagne	244
A.	Le contrôle de subsidiarité au Bundestag	244
B.	Bundesrat et contrôle de subsidiarité	247
C.	Les Chambres allemandes et le premier Carton jaune	247
D.	Conclusion	248
§3.	Italie	249
A.	Les articles 8 et 9 de la loi n°234 de 2012	249
B.	Une adaptation quasi réglementaire à la Camera dei Deputati	250
C.	Un contrôle permis par des lettres du Président au Senato	253
D.	La pratique du contrôle de subsidiarité	255
E.	Les Chambres italiennes et le Premier carton jaune	257
F.	Conclusion	257
§4.	Espagne	260
A.	Procédure du contrôle a priori	260
B.	Pratique du contrôle de subsidiarité	264
C.	Les Cortes Generales et le premier carton jaune	265
D.	Conclusion	266
§5.	France	267
A.	Le contrôle de subsidiarité dans la Constitution	267

B.	L'adaptation réglementaire	268
C.	La position du Gouvernement.....	271
D.	La pratique du contrôle de subsidiarité et la participation des Chambres au Système d'alerte précoce.....	272
E.	Les Assemblées françaises et le premier carton jaune	273
F.	Conclusion	274
	Conclusion de la Section 1.....	276
	Section 2. L'articulation entre les intérêts régionaux et les intérêts nationaux en matière européenne 277	
§1.	Royaume-Uni.....	280
A.	La place des régions en matière européenne	281
B.	Leurs capacités en matière de subsidiarité	282
C.	Conclusion	283
§2.	Allemagne.....	284
A.	Un fort intérêt pour la subsidiarité dès avant Lisbonne	285
B.	Une participation inégale des Landtage et l'absence d'une réelle coopération horizontale entre les Länder	287
C.	Conclusion	290
§3.	Italie.....	291
A.	Un rôle prédominant des exécutifs dans la participation régionale au processus d'intégration européenne	291
B.	Une voie de participation des Parlements régionaux au travers du contrôle de subsidiarité.....	294
a.	Des possibilités de participation très limitées	295
b.	Un intérêt pour la subsidiarité.....	297
c.	Quelques pistes de réforme	298
C.	Conclusion	300
§4.	Espagne	301
A.	La participation des parlements régionaux dans les affaires européennes.....	302
a.	Une prédominance des Exécutifs régionaux dans les instruments de participation verticale	302
b.	La coopération horizontale.....	304

B.	Parlements régionaux et subsidiarité.....	304
a.	Les modalités de la participation régionale au contrôle de subsidiarité.....	305
b.	La pratique du contrôle de subsidiarité.....	307
c.	Quelques pistes en vue d'une amélioration.....	307
C.	Conclusion	309
§5.	Conclusion	311
Chapitre 2.	Des lacunes inhérentes au Mécanisme et à ses modalités d'application.....	313
Section 1.	Les modalités de fonctionnement du Mécanisme et le rôle des institutions	314
§1.	Les modalités de fonctionnement du Mécanisme	315
A.	Des déficiences structurelles du Mécanisme	315
a.	Ambigüité de la définition du principe de subsidiarité.....	315
b.	Le moment d'intervention des Parlements nationaux et son champ.....	320
c.	La question du manque de garanties des effets des avis motivés	321
B.	Difficultés (remédiables ?) créées par la mise en œuvre du Mécanisme.....	322
a.	La question de la durée.....	322
b.	La question des seuils requis.....	324
c.	Les ressources nécessaires.....	324
C.	Le Premier Carton jaune : l'exception qui confirme la règle ?.....	325
D.	Conclusion	334
§2.	Le rôle des Institutions.....	336
A.	Rôle – central – de la Commission Européenne	336
a.	Les critiques des Parlements nationaux	336
b.	L'intégration du Mécanisme d'alerte précoce au Dialogue politique	337
c.	Conclusion.....	339
B.	La prudence de la CJUE.....	339
a.	Les Parlements nationaux et le contrôle juridictionnel dans Lisbonne	340
b.	La pratique du contrôle juridictionnel.....	341
c.	Les difficultés du contrôle juridictionnel.....	343
d.	Conclusion.....	343
C.	Le rôle du Parlement européen.....	344
a.	Une volonté de dialogue avec les Parlements nationaux	344
b.	Le traitement des avis motivés	346
c.	Conclusion.....	348

D. Le rôle du Conseil.....	348
E. Conclusion	349
Conclusion de la Section 1.....	351
Section 2. Les caractéristiques de la mise en œuvre par les Etats Membres	352
§1. Des difficultés liées aux conditions de la mise en œuvre.....	352
A. Le facteur temporel.....	352
B. Problèmes d'information.....	353
C. Difficultés d'ordre structurel.....	354
D. La participation régionale	355
a. Un manque de garanties.....	355
b. La durée réservée au contrôle régional	356
c. La coopération horizontale.....	357
d. Conclusion.....	358
E. Conclusion	358
§2. Les enjeux au-delà des modalités pratiques de la mise en œuvre	360
A. L'intérêt parlementaire pour les questions européennes	360
B. Des difficultés des relations interparlementaires	362
C. Conclusion	365
Conclusion du Chapitre 2	367
Conclusion	369
Annexes	373
Annexe 1: Schéma de la procédure du contrôle de subsidiarité.....	375
Annexe 2 : Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne (2008/2120(INI))	376
Annexe 3 : Analyse de 11 avis motivés adressés dans le cadre du premier « carton jaune ».....	383
Annexe 4 : L'adaptation des Etats étudiés au Traité de Lisbonne.....	384
Annexe 5 : Responsabilité du contrôle de subsidiarité.....	387
Annexe 6 : Avis soumis dans le cadre du Dialogue politique (DP) et du Mécanisme d'alerte précoce (MAP) depuis 2009	388
Annexe 7 : Modalités du contrôle de subsidiarité dans chacun des Etats.....	389

Royaume-Uni	389
House of Commons	389
House of Lords.....	390
Allemagne	391
Bundestag	391
Bundesrat.....	392
Italie	393
Camera dei deputati	393
Senato.....	394
Espagne.....	395
Commission Mixte	395
France	396
Assemblée nationale.....	396
Sénat	397
Bibliographie	398

Introduction

Les Parlements nationaux sont-ils éclipsés par les pouvoirs de l'UE¹ ?

La crise économique et financière qui sévit dans l'Union Européenne depuis 2007 a amené ses membres, et en particulier ceux de la zone Euro, à mettre en place des mécanismes de sauvetage et de suivi des économies les plus en difficulté.

Ces actions dans des domaines qui, comme les prévisions budgétaires annuelles, demeuraient jusqu'à présent du ressort national, et dont le contrôle et l'approbation incombait aux Parlements, incitent à s'interroger une nouvelle fois sur le rôle des Parlements nationaux dans le processus d'intégration européenne.

Ce processus, commencé au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, avait pour double objectif de permettre, d'une part, la reconstruction économique du continent européen dévasté par six années de conflit, et, d'autre part, de circonscrire la menace allemande, en particulier pour la France, en garantissant une paix durable.

Cette intégration est, avant tout, le fruit d'une volonté politique des Chefs d'Etats et de Gouvernement, bien plus que de celle des peuples, peu impliqués directement au départ². Pendant longtemps, la participation des Parlements nationaux à ce processus eut lieu seulement au moment de la ratification des nouveaux Traités, et au travers de leurs représentants délégués au Parlement européen – alors organe seulement consultatif –, où ils siégèrent jusqu'aux premières élections au suffrage universel direct en 1979.

Néanmoins, le transfert de compétences par les Etats membres, inhérent à ce processus d'intégration toujours plus étroite, a fait que la question de la démocratie au sein de la Communauté – et de l'Union actuelle – soit, de plus en plus, objet d'attention³. En effet, alors que les domaines d'influence de la Communauté croissaient, la présomption de l'existence d'un « déficit démocratique » faisait toujours plus d'adeptes, tant parmi les citoyens européens que parmi leurs

¹ MAHONY HONOR, 'National parliaments eclipsed by EU powers'. EUObserver. 28.5.2013.

² Ceci s'explique par un consensus pro-européen des populations et par la perception d'éloignement vis-à-vis de ces efforts d'intégration, mais aussi par le caractère technique des décisions prises au cours des premières décennies. V. sur le consensus pro-européen et l'absence d'information de la population au moment de l'approbation des Traités de Rome : BITSCH MARIE-THERESE, Histoire de la construction européenne, Editions Complexe, Paris, 2006. p.121.

³ V. sur le Principe démocratique dans le cadre de l'intégration européenne : BOGDANDY ARMIN VON 'Grundprinzipien', in *Europäisches Verfassungsrecht : theoretische und dogmatische Grundzüge*, BAST, Jürgen ; BOGDANDY, Armin von (eds.), Springer, 2009 p. 13-71.

représentants politiques et les membres de la doctrine⁴ ; la situation actuelle avec l'euroscpticisme croissant qui la caractérise, semble confirmer, encore, ce lien de causalité.

Il faut cependant relever que ce déficit démocratique, bien que latent, a été longtemps toléré dans la mesure où l'action des Communautés se trouvait légitimée par leur capacité de résoudre les problèmes qui surgissaient avec efficience (*Output legitimacy*)⁵.

Au fur et à mesure que se poursuivait l'intégration, et en particulier après l'approbation du Traité de Maastricht, la nécessité de démontrer l'importance et le respect du principe démocratique dans le cadre même de l'intégration s'est faite plus pressante⁶, et le débat culmina au moment de la procédure de réforme au début des années 2000.

On doit tenir compte du fait, qu'en vertu de la nature *sui generis* des Communautés européennes, les définitions classiques de démocratie dans l'Etat ne peuvent servir directement d'élément de référence.

Sans doute ne sont-elles pas complètement invalides, mais elles doivent être nécessairement adaptées puisque les Communautés, et l'Union actuelle, ne sont pas un Etat mais une entité supranationale⁷, au sein de laquelle des Etats disposant de leurs propres infrastructures et de leur

⁴ L'expression " déficit démocratique" a été utilisée pour la première fois en 1979 par le député européen David MARQUAND à propos du passage au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des Ministres qui, en éliminant les vetos nationaux, empêcherait le contrôle efficace des Parlements nationaux sur leurs Gouvernements, créant ainsi un déficit démocratique que seul un renforcement du Parlement européen pourrait combler. MARQUAND DAVID, *Parliament for Europe*, John Cape, London, 1979.

Les réactions face à l'existence du déficit démocratique ont abondé depuis, tant de la part de ses défenseurs que de ses critiques. V. pour les défenseurs par ex. : HENKE CHRISTOPH, 'Plädoyer für kürzere Legitimationsketten in der Europäischen Union', (2010) 45 *Zeitschrift Europarecht*, 118-136. D'autres auteurs considèrent, en revanche, que le caractère démocratique de l'Union est susceptible d'être amélioré ou que, simplement, les critères d'évaluation doivent être modifiés : « Je prétends au contraire que, si au lieu de mesurer l'Union européenne à l'aune d'un modèle utopique de démocratie, nous adoptons des critères raisonnables et réalistes d'évaluation de la gouvernance moderne, alors l'affirmation selon laquelle l'UE manque de légitimité démocratique n'est pas confirmée par les faits. Il est injuste de juger l'Union européenne en fonction d'exigences auxquelles aucun gouvernement moderne ne peut répondre. » MORAVCSIK ANDREW, 'Le mythe du déficit démocratique européen', (2003) 10 *Raisons Politiques*, 87-105. p. 88-89. V. dans le même sens GENNART MARTIN, 'Les Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution?', (2010) 1-2 *Cahiers de droit européen*, 17-45 . p. 22-23. D'autres défendent encore qu'il n'est pas nécessaire que l'Union soit démocratique : DOEHRING KARL, 'L'Europe et la démocratie', in *Actes de la Conférence Kultur, Tradition, eigenes Kulturbewusstsein und europäisches Gemeinschaftsrecht*, Heidelberg, Juristischen Fakultät der Universität, 1999. p. 2-3.

⁵ AUEL KATRIN, 'Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs', (2007) 13 *European Law Journal*, 487-204. p. 497.

⁶ Ceci s'explique, entre autres, par l'approfondissement du processus d'intégration et l'ingérence des politiques européennes dans des domaines qui affectent de plus en plus les citoyens européens, dont la réaction n'est pas toujours enthousiaste, comme lors des référendums français et danois pour l'approbation du Traité de Maastricht.

⁷ Une définition classique de démocratie pourrait être celle de Philippe SCHMITTER: « [...] un système de gouvernance dans lesquels les gouvernants sont responsables de leurs actions publiquement devant les citoyens, qui agissent indirectement par le concours et la coopération de leurs représentants élus. » SCHMITTER PHILIPPE, 'What Democracy is...and Is Not', (1991) 2 *Journal of Democracy*, 75-88. p. 76.

En faveur de cet argument, par ex. : KIRSCH, ANDREA: *Demokratie und Legitimation in der Europäischen Union*. Nomos. Baden-Baden. 2008. p. 38.

propre légitimité continuent d'exister en parallèle. Il n'y a pas non plus de peuple européen, de *demos* dont les membres ressentiraient le même sentiment d'appartenance à une identité commune, qui serait susceptible de légitimer démocratiquement l'action de l'Union, même si le Traité de Maastricht a consacré un concept de citoyenneté de l'Union. Il y a donc des peuples nationaux dont certains considèrent qu'ils forment, ensemble, le peuple européen⁸.

Voilà pourquoi l'idée d'une légitimité démocratique de l'Union reposant sur deux piliers s'est peu à peu imposée. Cette démocratie serait fondée, d'une part, sur les peuples des Etats membres et, en définitive sur les citoyens de l'Union, représentés par leurs députés, membres du Parlement Européen (PE), élus directement. Et, d'autre part, il existerait une légitimation indirecte au travers des Etats membres « représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens » (art. 10 TUE). Une légitimité qui se base donc, en dernière instance, sur les Parlements nationaux en leur qualité d'organe représentatif des citoyens nationaux, ou comme l'a défini Andreas MAURER, sur un *Mehrebenenparlamentarismus*, un parlementarisme multiniveau⁹.

Sur la démocratie dans l'Union eu égard à sa nature particulière : CALLIESS CHRISTIAN, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2010. p. 164, sur une définition particulière de la démocratie dans l'Union. p. 167. Également: NETTESHEIM MARTIN, 'Europäische Integration und Europäisierung der Demokratietheorie', in *Ein Rechtslehrer in Berlin. Symposium für Albrecht Randelshöfer*, DÖRR, Oliver, Springer, 2004. 55 -80. , en particulier p. 55-59.

⁸ V. sur l'existence d'un peuple européen : HUBER PETER M. , 'Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? - Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union.' in *Europäische Demokratie*, DREXL, JOSEF (Ed.), Nomos, 1999. 27-57; GREWE CONSTANCE, '„Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? - Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union.“ ' in *Europäische Demokratie*, DREXL, JOSEF (Ed.), Nomos, 1999.59-70 ; ZULEEG MANFRED, 'Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker - Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union.', in *Europäische Demokratie*, DREXL, JOSEF (Ed.), Nomos, 1999.11-25.

⁹ MAURER ANDREAS, 'Nationale Parlamente in der Europäischen Union - Herausforderungen für den Konvent', (2002) 1 *Integration*, 20-35. p. 20.

Cette implication croissante des Parlements nationaux et leur « irruption [...] dans le processus décisionnel » après le Traité de Lisbonne ont fait l'objet de critiques, en particulier parce que les deux Institutions de l'Union, PE et Conseil, garantissent déjà suffisamment la légitimité démocratique. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA PAZ, 'El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio', in *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis institucional*, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, Iustel, 2008.205-225. p. 213-214.

Nous considérons, au contraire, que cette plus grande implication des Parlements nationaux garantit une possibilité d'expression aux minorités parlementaires garantissant une pluralité politique, et doit être également saluée parce que les parlementaires nationaux sont moins soumis à la nécessité d'arriver à un consensus que les membres du Conseil.

Quant au rôle des Parlements nationaux, nous relevons avec le BARÓN GOIRIENA DE GANDARIAS que « [...] leur tâche doit être celle de suppléer le Parlement européen dans les matières dans lesquelles il ne peut inévitablement agir (soit parce qu'on ne lui a pas attribué de compétence, soit parce qu'il n'en a pas les moyens). » BARÓN GOIRIENA DE GANDARIAS A., 'El Problema del déficit democrático y su resolución parlamentaria en el seno de la Unión Europea', (2009) 1 *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 175-195. p. 193.

Il ne s'agit donc pas de priver le Parlement européen de ses compétences, ni à notre avis, de renforcer les Parlements nationaux en conséquence de la défiance des pouvoirs publics face au Parlement européen comme l'affirme José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES. J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES « La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad » in *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional*. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES JOSÉ (Ed.). Iustel. Madrid. 2008. p. 280.

Notons aussi que si le Parlement européen a été consacré en tant que co-législateur par le Traité de Lisbonne, il a été tenu en marge aussi longtemps que l'usage de la procédure de codécision – l'actuelle procédure législative ordinaire – n'était pas la norme. En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la codécision n'était pas utilisée en matière d'agriculture, de politique économique et d'immigration et de visas. Dans ces domaines, le Conseil de l'Union Européenne décidait seul.

Le Parlement européen n'est pas non plus doté des capacités de contrôle habituelles d'un parlement sur le pouvoir exécutif : la démocratie parlementaire se caractérise par la possibilité attribuée au parlement de voter une motion de censure contre le Gouvernement, dans ce cadre-ci la Commission, provoquant alors sa démission collective. Or, bien que cette possibilité existe dans le cadre institutionnel de l'UE (art. 17-8 TUE), et ait été activée en sept occasions entre 1979 et 2010, elle n'a jamais abouti, et la Commission européenne n'a jamais été contrainte de démissionner¹⁰. Qui plus est, jusqu'au Traité d'Amsterdam, le Parlement européen n'avait que des pouvoirs limités de contrôle budgétaire ou de conseil¹¹. Face à ces limitations, une implication des Parlements nationaux pour légitimer l'action européenne pouvait être souhaitable. Mais, depuis 2009, compte tenu de la place importante qui est occupée par le Parlement européen au sein du système institutionnel de l'UE, les Parlements nationaux devraient, sans doute, aussi renforcer leurs rapports avec les parlementaires de Strasbourg.

Si l'on considère que la légitimité démocratique de l'action européenne se base à la fois sur le Parlement Européen et sur les Parlements nationaux des Etats Membres, on observe qu'au fur et à mesure que la critique à propos de l'existence d'un déficit démocratique au sein de l'Union s'est faite plus présente, on a cherché également à impliquer davantage le Parlement Européen et les Parlements nationaux. De complets absents dans les Traités des Communautés Européennes –

Ce sont plutôt trois objectifs qui sont visés par l'implication croissante des Parlements nationaux dans le processus d'intégration européenne : renforcer leur fonction de communication (*Kommunikationsfunktion*) pour créer une publicité nationale (*nationale Öffentlichkeit*) que ne peut favoriser le Parlement européen. Cette participation accrue doit aussi permettre de renforcer la fonction de contrôle parlementaire sur leurs exécutifs nationaux, et leur octroyer une capacité de décision directe dans le domaine européen : c'est la fameuse responsabilité d'intégration (*Integrationsverantwortung*) définie par le Tribunal Constitutionnel Fédéral allemand en référence au veto dont dispose les Parlements lorsque certaines décisions européennes doivent aussi être approuvées au niveau national. Classification établie par Arthur BENZ et Jörg BROSCHEK: BENZ ARTHUR & BROSCHEK JÖRG, 'Nationale Parlamente in der europäischen Politik', in Internationale Politikanalyse (Friedrich Ebert Stiftung, 2010). p. 2.

V. en outre sur les relations entre le Parlement Européen et les Parlements nationaux dans l'UE et leur contribution à la démocratie : CRUM BEN & FOSSUM JOHN E., 'The multilevel parliamentary field: a framework for theorizing representative democracy in the EU', (2009) 1 European Political Science Review, 249-271.

¹⁰ CVCE, 'Tableau sur les motions de censure déposées devant le Parlement européen contre la gestion de la Commission', 2011.

http://www.cvce.eu/obj/Motions_de_censure_presentees_depuis_l_election_directe_du_Parlement_europe_en_en_1979-fr-a0d12fba-961f-470e-ab44-c68c9c6d6bba.html (4.7.2013).

¹¹ V. sur le renforcement du PE et les motifs qui l'expliquent : COSTA OLIVIER & MAGNETTE PAUL, 'Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité', (2009) 28 Politique européenne, 129-155.

absence qui pourrait cependant être justifiée par le fait que, jusqu'aux premières élections au suffrage universel direct en 1979¹², le Parlement européen était composé par des membres des Parlements nationaux et que le développement de l'intégration européenne s'est fait sous forme de recours à des Traités internationaux – l'implication des assemblées nationales est devenu objet de débat : elles ont été des partenaires toujours plus importants objets d'une disposition juridiquement contraignante, pour la première fois, dans le Traité d'Amsterdam en 1997, qui fut modifiée plus tard par le Traité de Lisbonne. De surcroît, le système de double mandat européen et national qui exista jusqu'en 1979, explique sans doute pourquoi, comme il sera observé dans cette étude, les Parlements nationaux ne se sont adaptés que tardivement en vue de leur participation au processus d'intégration.

D'autre part, en 1990 déjà, le Conseil Européen de Rome, qui portait sur la préparation du Traité de Maastricht, affirma l'importance du Principe de subsidiarité dans le processus de création de l'Union Européenne, de même qu'il clarifia la nécessité de davantage impliquer le Parlement Européen et les Parlements nationaux pour augmenter la légitimité démocratique de l'Union¹³. En conséquence, le Principe de subsidiarité fut inclus dans le nouveau Traité (article 3B) et sa définition ancrée alors n'a pas beaucoup varié depuis, puisque seule la dimension régionale y a été rajoutée¹⁴. Cette volonté de permettre le contrôle des affaires européennes par les Parlements nationaux se traduit par deux déclarations annexées au Traité de Maastricht : la « Déclaration relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne » et la « Déclaration relative à la Conférence des Parlements ». La première visait à permettre l'intensification des contacts entre le Parlement Européen et les Parlements nationaux et à confier la responsabilité aux Gouvernements nationaux de transmettre les propositions de la Commission à leur Parlements « en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen ». La seconde Déclaration formalisait la création d'une « Conférence des Parlements » à laquelle participaient des membres des Parlements nationaux et des membres du Parlement Européen : il s'agissait là de la reconnaissance formelle de l'existence de la COSAC, fondée en 1989¹⁵.

Le Traité de Maastricht marquait donc une avancée dans l'établissement d'un dialogue horizontal – entre Assemblées législatives nationales, et entre Gouvernement et Parlement nationaux – et il fournit une base au développement d'un dialogue direct entre institutions européennes et nationales

¹² Il convient de relever que, jusqu'à l'adoption de l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct en 1986, les mandats national et européen étaient cumulables (art. 5 AUE). Il revenait à chaque Etat membre de définir les incompatibilités applicables au niveau national (art. 7, al. 2).

¹³ 'Conclusions de la Présidence. Conseil européen. Rome. 17-18 octobre.', 1990.http://www.european-council.europa.eu/media/848711/1990_october_-_rome__eng_.pdf (4.7.2013) p. 3.

¹⁴ Article 3B TUE : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. »

¹⁵ Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union Européenne.

dans le cadre de la COSAC. Il consacrait aussi le Principe de subsidiarité en tant que principe général susceptible d'un contrôle par la Cour de Justice¹⁶.

Le Traité d'Amsterdam initia une nouvelle étape dans la reconnaissance du rôle des Parlements nationaux dans les Communautés européennes avec l'introduction d'un Protocole spécifique, le Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union Européenne, dont la valeur juridique est supérieure à celle d'une simple Déclaration. Ce Protocole renforçait par exemple l'information des Parlements nationaux qui recevaient désormais les propositions législatives transmises par leurs Gouvernements de même que les documents de consultation, et ils disposaient de six semaines pour effectuer leur examen¹⁷. Malgré cette consécration progressive des Parlements nationaux dans les Traités, il n'existait néanmoins toujours aucun mécanisme en vue de permettre aux Parlements d'imposer leurs décisions¹⁸.

Cette implication toujours plus étroite des Parlements nationaux dérive donc de l'idée qu'elle permettrait de contrôler la diminution de l'acceptation de l'intégration européenne par les citoyens.

Par ailleurs, ce transfert de compétences aux institutions européennes a également eu des conséquences sur les équilibres institutionnels internes : les Parlements nationaux qui, bien qu'acceptant eux-mêmes de perdre des compétences en ratifiant les Traités successifs, n'en demeurent pas moins les grands perdants de l'intégration dans le cadre de laquelle les membres du Conseil, c'est-à-dire les représentants issus des exécutifs nationaux, ont le plus de pouvoir¹⁹.

D'une part, le contrôle parlementaire sur l'action des Gouvernements au niveau européen n'a pas été immédiat : il était plus malaisé que dans le cadre de la politique nationale faute d'informations ou de capacité d'influence, ou encore par suite de l'absence d'une mise en place de structures parlementaires adaptées.

¹⁶ V. sur le lien entre subsidiarité et démocratie dans l'Union au moment de l'approbation du Traité de Maastricht : DE BÚRCA GRAINNE, 'Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam', (1999) 7 Harvard Jean Monnet Working Paper, p.9.

¹⁷ Pour une étude détaillée de ce Protocole, V. MAURER ANDREAS, 'Nationale Parlamente in der Europäischen Union - Herausforderungen für den Konvent', (2002) 1 Integration, 20-35. 23 et s. et GENNART MARTIN, 'Les Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution?', (2010) 1-2 Cahiers de droit européen, 17-45. 29 et s.

¹⁸ Adam CYGAN relève pour sa part qu'alors que le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et le Protocole sur le rôle des Parlements nationaux créaient des obligations en terme de transmission d'informations et reconnaissaient formellement le droit de présenter une réserve d'examen parlementaire, il n'y avait toujours pas de procédure qui permette aux Parlements nationaux d'imposer leurs décisions. En outre, le protocole sur les Parlements nationaux ne les invitait pas à aller au-delà de « la fonction basique de garantie de responsabilisation ministérielle. » CYGAN ADAM JAN, *Accountability, parliamentarism and transparency in the EU*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013. 72-73.

¹⁹ Tapio RAUNIO et Simon HIX affirment qu'au contraire ce phénomène de « déparlementarisation » n'est pas lié à l'intégration européenne et s'observe en tous les cas. Ils ajoutent qu'au contraire l'europanisation permet aux parlements nationaux d'améliorer leur contrôle (*scrutiny*) de leurs gouvernements et leur niveau d'information. RAUNIO TAPIO & HIX SIMON, 'Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government', (2000) 23 West European Politics, 142-168.

D'autre part, à ces carences s'ajoute encore l'impossibilité, pour les Parlements nationaux, d'introduire des modifications au moment de ratifier les réformes des Traités. On ne leur laisse alors qu'un droit de veto, d'autant plus difficile à mettre en œuvre que la proposition de réforme a déjà été approuvée au préalable par leurs Gouvernements qu'ils soutiennent politiquement dans les Etats dotés d'un régime parlementaire.

Dans ce contexte, le Traité de Lisbonne, qui consacre finalement le rôle des Parlements nationaux et leur contribution à la légitimation démocratique de l'action de l'Union dans les Traités, est bien l'apogée d'un processus entamé avec le Traité de Maastricht²⁰.

En effet, l'implication plus étroite des Parlements nationaux pour améliorer la qualité démocratique de l'UE que ce Traité induit est la conséquence de la réalisation d'un des objectifs définis dans la Déclaration sur le Futur de l'Union Européenne (Déclaration de Laeken) de 2001²¹, dans laquelle le caractère démocratique de l'Union revêtait une importance particulière qui visait à préparer les futurs travaux de la Convention.

La Convention européenne de 2002-2003 comptait, par ailleurs, un groupe de travail sur la subsidiarité (Groupe I) et un autre sur les Parlements nationaux (Groupe IV). Le Groupe I avait pour mission de s'interroger sur : « Comment assurer de la manière la plus efficace le contrôle du respect du principe de subsidiarité ? Faut-il créer un mécanisme ou une procédure de contrôle ? Cette procédure doit-elle être de nature politique et/ou judiciaire ? » alors que le Groupe IV traitait les questions suivantes : « De quelle façon est exercé le rôle des Parlements nationaux dans l'actuelle architecture de l'Union européenne ? Quels sont les arrangements nationaux qui fonctionnent le mieux ? Est-il nécessaire d'envisager de nouveaux mécanismes/nouvelles procédures au niveau national ou au niveau européen ? »²².

Le Groupe I a ainsi cherché à renforcer le contrôle du respect de la subsidiarité par les institutions dans la phase de préparation législative et *ex post* sans pour autant « mener ni à un alourdissement ni à un allongement ou à un blocage de la prise de décision au sein des Institutions. Pour cette raison, le groupe a considéré que la création d'un organe « ad hoc » chargé du contrôle de l'application du

²⁰ Il convient cependant de relever que, même si les Parlements nationaux n'étaient pas mentionnés dans les Traités en dehors du cadre de la nomination de représentants au Parlement Européen jusqu'à Maastricht, ils ont toujours eu un rôle à jouer dans le processus d'intégration, autorisant la ratification des Traités sauf en cas – plus rare – d'organisation de référendum.

Concernant les différences entre le Traité constitutionnel et le Traité de Lisbonne dans ce domaine, elles ne seront pas étudiées ici car trop minimes. Notons malgré tout que, comme le prévoyait le mandat de la CIG contenu dans les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles de 2007, leur rôle est maintenant défini dans un seul article général.

²¹ Le lien entre démocratie et implication des Parlements nationaux y est énoncé au second paragraphe. 'Déclaration sur le Futur de l'Europe', Laeken, 2001. <http://european-convention.eu.int/pdf/lknfr.pdf> (09.07.2013).

²² Les informations sur les travaux de la Convention sont extraites du site internet de la Convention : <http://european-convention.eu.int/FR/bienvenue/bienvenue1d56.html?lang=FR> (8.10.2013).

principe de subsidiarité devait être écartée.»²³ Puis, « Le groupe a considéré que le principe de subsidiarité étant un principe de nature essentiellement politique, dont la mise en œuvre comporte une marge d'appréciation importante pour les Institutions (estimer si la réalisation des objectifs en commun se fait « mieux » au niveau européen ou à un autre niveau), le contrôle de son respect devrait être de nature essentiellement politique et intervenir avant l'entrée en vigueur de l'acte en question. ». Le Groupe I a finalement voulu renforcer les rapports entre Parlements et Gouvernements en matière européenne tout en créant un mécanisme spécifique pour le contrôle parlementaire *ex ante* de la subsidiarité²⁴.

Les membres du Groupe IV sont pour leur part « convenus que les parlements nationaux ont un rôle spécifique à jouer au sein de l'UE, et qu'une participation accrue des parlements nationaux contribuerait à renforcer la légitimité démocratique de l'Union et à la rapprocher des citoyens. »²⁵ Ils souhaitaient ainsi que la participation des Parlements soit inscrite dans le nouveau Traité et recommandaient, entre autres, que les institutions européennes transmettent directement les documents de consultation et les propositions législatives aux Parlements

Sur la base de ces recommandations, dans le Traité de Lisbonne, comme c'était déjà le cas dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (Traité constitutionnel), les Parlements nationaux²⁶ et le concept de démocratie occupent donc une place de choix²⁷ - cette importance des Parlements nationaux dans les Traités s'explique également par la composition de la Convention, en grande majorité parlementaire²⁸ -, ce qui incite même Winfried KLUTH à affirmer que les dispositions relatives à la démocratie contenues dans les articles 9 à 12 du Traité de l'Union Européenne (TUE) sont plus détaillées et plus denses dans leur contenu que les dispositions

²³ 'Conclusions du Groupe de travail I sur le principe de subsidiarité.' <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00286.fr02.pdf> (7.10.2013) p. 2.

²⁴ Id. p. 2-3.

²⁵ 'Conclusions du Groupe de travail IV sur les parlements nationaux.' <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00353.fr02.pdf> (7.10.2013). p. 2.

²⁶ Il faut comprendre, en vertu de l'article 8 du Protocole 1, que les Parlements nationaux sont, lorsqu'ils ne sont pas monocaméraux, les « chambres qui le composent ». C'est l'interprétation que nous suivrons dans ce travail même si la qualité de Chambre parlementaire dans certains cas peut être discutable, comme pour le *Bundesrat* par exemple.

Le rôle des Parlements nationaux a encore été renforcé par la Conférence intergouvernementale de 2007 convoquée suite à l'échec du Traité constitutionnel. En effet, son mandat définissait clairement que « leur rôle sera encore renforcé par rapport aux dispositions agréées lors de la CIG de 2004 [...] Un nouvel article général reflètera le rôle des parlements nationaux ». Mandat de la CIG, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st11/st11218.fr07.pdf> (6.10.2013). p. 4.

²⁷ L'implication plus étroite des Parlements nationaux est une requête que la COSAC formulait depuis longtemps, guidée surtout par la France. PIRIS JEAN-CLAUDE, *Le Traité constitutionnel pour l'Europe: Une analyse juridique*, Bruylant, Bruxelles, 2006. p. 137. Egalement: GEIGER RUDOLF, et al., *EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, Beck, München, 2010. p. 62.

²⁸ Des 105 membres de la Convention, 30 représentaient les Parlements nationaux, 16 le Parlement européen et 26 les Parlements des Etats candidats. <http://european-convention.eu.int/FR/organisation/organisation1d56.html?lang=FR> (8.10.2013).

équivalentes de la Loi Fondamentale allemande ou des autres constitutions nationale, surtout quant au droit d'initiative populaire²⁹.

En effet, le Traité de Lisbonne introduit une définition - innovante - de démocratie européenne contenue dans les articles 9 à 12 TUE qui forment le titre II « Dispositions relatives au principes démocratiques »³⁰. Sont ainsi établis les principes d'égalité démocratique, de démocratie représentative et de démocratie participative³¹.

La consécration de la démocratie représentative, qui se trouve à l'article 10, est une nouveauté du Traité constitutionnel, reprise par le Traité de Lisbonne, qui doit être interprétée comme une réponse à la critique de l'existence d'un déficit démocratique dans l'Union³². Cet article définit que « Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative ». En vertu de ce principe, la légitimité démocratique de l'Union réside, en premier lieu, dans la possibilité pour ses citoyens d'élire un parlement librement³³. Mais, tenant compte de l'existence d'un système multiniveau au sein de l'Union, l'article 10 consacre la double source de légitimité qui dérive d'une part, du Parlement européen et, d'autre part, des Parlements nationaux³⁴. En ce sens, le Traité de Lisbonne confie bien un rôle crucial aux Parlements nationaux dont l'importance dans la légitimité démocratique de l'Union par le contrôle de leurs Gouvernements est, pour la première fois, énoncée. Cette attribution est d'autant plus importante que jusqu'alors les Gouvernements, qui forment ensemble le Conseil, avaient toujours vu leurs pouvoirs élargis alors que, jusqu'à récemment, les Parlements nationaux étaient maintenus en marge du processus d'intégration, dans les Traités tout du moins. En conséquence, l'affirmation du rôle de contrôle des Assemblées nationales sur leurs Gouvernements induit un renforcement réel des Parlements nationaux dans le domaine européen.

D'autre part, le troisième alinéa de l'article 10, qui dispose que « Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. [que] Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que

²⁹ KLUTH WINFRIED, 'Möglichkeiten der Einbindung nationaler Parlamente in die Europäische Gesetzgebung', in *Europäische Demokratie in guter Verfassung?*, HOFMANN, Klaus; NAUMANN, Kolja, Nomos, 2010.47-70. p. 57-58.

³⁰ La démocratie dans l'UE est également définie dans d'autres articles mais nous nous limiterons ici à une analyse de ceux-ci qui sont les principaux.

³¹ Catégories définies par: KLUTH WINFRIED, 'Möglichkeiten der Einbindung nationaler Parlamente in die Europäische Gesetzgebung', in *Europäische Demokratie in guter Verfassung?*, HOFMANN, Klaus; NAUMANN, Kolja, Nomos, 2010.47-70.

Le principe d'égalité démocratique est important pour notre étude puisque son affirmation, et la citoyenneté européenne, sont liées à la faculté des citoyens d'élire directement les membres du Parlement Européen. Ce principe exige que soit garantie l'égalité des votes alors même que cette égalité n'existe dans aucun système parlementaire des Etats membres.

³² GEIGER RUDOLF, et al., *EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, Beck, München, 2010. p. 55.

³³ Ce droit est également énoncé à l'article 3 du Protocole n°1 annexé à la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

³⁴ Cette double source de légitimité qui se matérialise par l'existence de deux Chambres - dont une de représentation territoriale - est courante dans les Etats fédéraux, comme l'Allemagne par exemple.

possible des citoyens. », consacre le Principe de proximité, qui revêt une importance certaine pour notre étude. En effet, ce principe est indirectement lié à la subsidiarité dans l'Union puisqu' « En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. » (art. 5-3 TUE). On doit néanmoins inévitablement introduire une différenciation entre « proximité » et « subsidiarité » puisque la proximité impose toujours que les actions soient menées au niveau institutionnel le plus bas, alors que la subsidiarité veut qu'elles le soient au niveau le plus efficient. En outre, leurs champs d'application diffèrent puisque la subsidiarité ne s'applique que dans le domaine des compétences partagées, alors que la proximité est valable en toute circonstance.

La subsidiarité peut, de surcroît, être interprétée soit au profit des États membres – sauvegarde des compétences étatiques face aux prétentions de l'Union – soit au profit de l'Union – elle justifie la pertinence de son action -. Ce n'est donc pas un principe qui doit être toujours utilisé en faveur des États membres. C'est simplement un principe qui, pour qu'il soit respecté dans les propositions législatives dans des domaines de compétence partagée, impose que l'action envisagée ne puisse pas être menée au niveau des États membres tout en pouvant l'être mieux au niveau européen³⁵.

L'importance accordée aux Parlements nationaux dans le nouveau Traité est, avant tout, visible dans les fréquents articles qui les mentionnent : cinq dans le TUE (Art. 5, 10, 12, 48, 49) et sept dans le TFUE (Art. 69, 70, 71, 81, 85, 88, 352)³⁶. On remarque ainsi un accroissement de l'importance qui leur est accordée par rapport aux Traités antérieurs puisque précédemment ils n'étaient mentionnés que dans le Protocole n°9. Il s'agit donc d'une amélioration quantitative, mais surtout qualitative, par rapport aux Traités antérieurs grâce à l'introduction de l'article 12 TUE.

En effet, l'introduction des Parlements nationaux dans le Titre II dédié aux principes démocratiques les consacre en tant que parties prenantes dans la réalisation de la démocratie dans l'Union, même s'il existe une certaine dualité dans le rôle des Assemblées législatives nationales : l'article 12 fait partie du Titre II et lie en ce sens l'action des Parlements nationaux et la légitimité démocratique de l'Union. Néanmoins, ce même article ne fait aucunement référence à la démocratie.

Pour Philipp KIIVER, l'égalisation faite entre les chambres parlementaires hautes et les chambres basses peut, en outre, être remise en question car les chambres hautes, élues indirectement ou

³⁵ Nous reviendrons sur cette question de la définition de la subsidiarité dans la Partie II.

³⁶ Le rôle des Parlements nationaux dans le cadre de l'Union semble être particulièrement important puisqu'ils ne sont pas simplement nommés à de nombreuses reprises dans les Traités et dans les Protocoles n°1 – qui porte sur leur Participation - et n°2 – qui vise les Principes de subsidiarité et proportionnalité - comme cela a été relevé, mais ils sont même mentionnés avant le Parlement européen, objet de l'article 14. Néanmoins, ce choix pourrait également s'expliquer par une décision de privilégier la démocratie dans l'Union – une de ses caractéristiques fondamentales – par rapport à ses institutions.

partiellement directement voire nommées comme la *House of Lords* ne bénéficient pas de la même légitimité démocratique que les chambres basses, ce qui n'implique cependant pas nécessairement qu'il ne puisse pas y avoir d'amélioration de la légitimité démocratique de l'Union au travers des Parlements nationaux³⁷. Cet auteur critique aussi plus largement l'homogénéisation des Parlements nationaux, traités comme un groupe uniforme en dépit de leur disparité. Néanmoins, cette absence de distinction entre les situations individuelles de chacun des Etats membres s'explique par l'impossibilité de prendre en compte dans les Traités la diversité des institutions qui existent dans les Etats membres.

Par ailleurs, le fait que la possibilité d'une participation des Parlements nationaux à l'amélioration du caractère démocratique de l'Union ne soit pas mentionnée explicitement ne signifie pas forcément que la mise en œuvre des compétences confiées aux Parlements n'y contribue pas³⁸. Vu le contenu de l'article 12 TUE on peut déduire que, malgré tout, la participation des Parlements nationaux dans le cadre de l'Union doit être comprise et interprétée dans le contexte de la justification des actions de l'Union³⁹ même si cette participation n'est pas conçue d'abord comme un élément de l'amélioration démocratique.

On peut donc affirmer que l'article 12, de même que les dispositions relatives à la mise en œuvre pratique de son contenu incluses dans les deux Traités européens, démontre bien la reconnaissance des Parlements nationaux en tant que « facteurs collaborant dans l'élaboration de la législation européenne »⁴⁰, et en tant qu'« acteurs communautaires »⁴¹.

Les droits attribués aux Parlements nationaux dans le cadre de l'article 12 sont ainsi de deux types : il s'agit, d'une part, de droits d'information (Art. 12-a, 12-c, 12-e) et, d'autre part, de droits d'opposition (Art. 12-b, 12-d, 12-f)⁴². Les dispositions pratiques pour permettre la mise en œuvre de

³⁷KIIVER PHILIPP, 'The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: the National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe', (2011) 1 *European Law Review*, 98-108. p. 102.

³⁸KLUTH WINFRIED, 'Möglichkeiten der Einbindung nationaler Parlamente in die Europäische Gesetzgebung', in *Europäische Demokratie in guter Verfassung?*, HOFMANN, Klaus; NAUMANN, Kolja, Nomos, 2010.47-70. p. 59.

On peut remarquer un certain parallélisme avec l'Allemagne par exemple où le *Bundesrat* ne participe pas non plus directement à la justification démocratique de l'action parlementaire.

³⁹ Id. p. 57.

⁴⁰ PERNICE INGOLF & HINDELANG STEFFEN, 'Potenziale europäischer Politik nach Lissabon. Europapolitische Perspektiven für Deutschland, seine Institutionen, seine Wirtschaft und seine Bürger', (2010) 21 *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 407-413. p. 409.

⁴¹ MANGAS MARTÍN ARACELI, '¿A dónde nos lleva el Tratado de Lisboa?', in *Europa en el S. XXI: Ser o no ser.*, Eurobask, 2011 p. 31.

⁴² François-Xavier PRIOLLAUD et David SIRITZKY considèrent quant à eux que le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité mentionné aux alinéa a) et b) de l'article 12 leur accorde plutôt un droit d'information puisqu'il établit l'obligation de transmission directe des documents de consultation et des projets d'actes législatifs au travers des institutions. PRIOLLAUD FRANÇOIS-XAVIER & SIRITZKY DAVID, *Le traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, La documentation Française, Paris, 2008. p. 60. Néanmoins, nous considérons que bien que l'alinéa a) étende réellement le droit d'information des Parlements nationaux, l'alinéa b) dans lequel est affirmé que les Parlements nationaux « en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément

ces dispositions sont contenues dans les Protocole n°1 et n°2 ainsi que dans les articles 5, 48-2, 48-7, 49 TUE et 70, 81-3, 85 et 88 TFUE. Le Protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux définit, par ailleurs, le cadre de leur action dans l'Union en général, alors que le Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité contient les conditions pratiques de la mise en œuvre des mesures mentionnées dans le Protocole n°1.

Dans ces dispositions sont ancrés : la participation des Parlements nationaux en cas de réforme avec la formation d'une convention, leur droit d'information en cas de demande d'adhésion, leur contrôle de l'évaluation des politiques en matière de Liberté, Sécurité et Justice, leur droit de veto en cas de recours aux clauses passerelles⁴³ ainsi que leur contrôle du respect du Principe de subsidiarité et la coopération parlementaire⁴⁴.

Un droit de veto attribué aux Parlements nationaux est ainsi contenu à l'article 48-7 TUE dans le cadre de la seconde procédure de révision simplifiée – ou « clause passerelle générale » –. Cette clause permet que le Conseil étende, après approbation unanime de ses membres, les domaines d'approbation à la majorité qualifiée ou ceux d'application de la procédure législative ordinaire.

La clause passerelle générale prévoit que les Parlements nationaux, qui doivent être informés de toute initiative présentée sur la base de cet article, puissent s'y opposer dans un délai de six mois après la transmission du projet. Un seul rejet suffit pour que la proposition soit abandonnée.

Un droit de veto identique leur a également été réservé dans le cadre de la clause passerelle en matière de droit de la famille contenue à l'article 81-3 TFUE⁴⁵, mais pas dans le cadre des autres clauses passerelles sectorielles (art. 153-2 TFUE (affaires sociales); art 192-2 TFUE

aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité; » doit plutôt être conçu comme un instrument d'opposition des Parlements nationaux.

⁴³ Leur intervention dans les procédures de révision ne se limite pas à ces deux possibilités puisque, dans le cadre de toute réforme générale simplifiée et spéciale l'approbation des Etats membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives » est requise. V. sur cette faculté : PENNERA CHRISTIAN, 'Les parlements nationaux dans le système de l'Union européenne', in *The role of national parliaments in the European Union*, RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.79-123. p. 92 et s.

⁴⁴ Nous n'étudierons ici que les prérogatives que le nouveau Traité a attribuées directement aux Parlements nationaux.

En effet, même si l'implication des Parlements nationaux dans la procédure de révision ordinaire doit être saluée puisqu'ils sont désormais impliqués dès la première heure recevant la proposition de révision directement, ils sont toujours tributaires des dispositions internes qui réguleront leur participation effective. On notera, quand même, que si une Convention est convoquée, leur participation est garantie par le Traité.

En outre, les assemblées nationales sont également informées de toute demande d'adhésion, ce qui a pour but de permettre l'organisation d'un débat dès le début de la procédure d'adhésion et non au moment de la ratification du Traité d'adhésion comme c'était le cas jusqu'alors. Les Parlements peuvent donc accroître leur influence sur leurs Gouvernements s'ils le souhaitent, même si il n'y a aucune possibilité formelle que les Parlements nationaux donnent leur opinion. C'est pourquoi cette disposition ne devrait pas avoir de conséquences en termes juridiques. WYRZYKOWSKI MIROSLAW, et al., 'The role of National Parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union*, RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.1-77. p. 15.

Quant à la capacité des Parlements de participer au contrôle des activités d'EUROJUST et d'EUROPOL, ses modalités doivent être définies dans les règlements qui définissent leur fonctionnement (art. 88 TFUE pour EUROPOL ; art. 85 TFUE pour EUROJUST).

⁴⁵ Cette extension des prérogatives des Parlements nationaux s'est faite sur insistance allemande.

(environnement), art. 312-2 TFUE (cadre financier pluriannuel) ; art. 31-3 TFUE (politique extérieure et de sécurité commune) ; art. 333 TFUE (coopération renforcée dans des domaines où l'unanimité est requise ou dans lesquels s'applique une procédure législative spéciale)⁴⁶.

Quant au Principe de subsidiarité, qui définit comme nous l'avons énoncé que « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. » (art. 5-3 TUE), certains affirment qu'il a toujours été sous-jacent depuis le début du processus d'intégration⁴⁷, bien qu'il n'ait été nommé spécifiquement dans les Traités que dans l'Acte Unique. Les Communautés reposant sur une nécessaire attribution de compétences, elles ne pouvaient agir que dans celles qui leur avaient été confiées, les autres continuant à appartenir aux États membres⁴⁸. On relève, par contre, certaines différences entre la répartition des compétences entre l'Union et les États membres et celle qui existe dans les États fédéraux. Ainsi, dans le cadre européen, les États membres peuvent légiférer dans le domaine de compétence exclusive de l'Union s'ils en font la requête et que l'Union y accède⁴⁹. S'agissant de compétences partagées, les États membres peuvent légiférer si l'Union ne l'a pas fait ou cesse de le faire mais ils doivent alors toujours respecter les principes généraux des Traités et du droit de l'UE⁵⁰.

En outre, les Traités prévoient depuis 1957 une clause de flexibilité, contenue à présent à l'article 352 TFUE, en vertu de laquelle : « Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des

⁴⁶ Cette attribution d'un droit de veto aux Parlements nationaux a fait l'objet de critiques, et certains considèrent qu'elle contribue en réalité au renforcement des Gouvernements membres du Conseil car en cas de révision ordinaire les Parlements nationaux sont réellement impliqués alors qu'en cas de recours aux clauses passerelles ils ne peuvent participer mais simplement s'opposer. Comme le souligne Martin GENNART, dans ce cadre-là, ils doivent manifester leur désaccord, alors qu'en cas de ratification ordinaire d'un Traité c'est leur accord qu'ils doivent exprimer. GENNART MARTIN, 'Les Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution?', (2010) 1-2 Cahiers de droit européen, 17-45. p. 38.

Pourtant, alors qu'un recours à la clause passerelle générale a déjà eu lieu, il faut nuancer ces critiques de la première heure. Si les Parlements nationaux exercent avec efficacité le contrôle de leurs Gouvernements, il n'y a pas de raison qu'ils ne puissent exprimer leur opinion auparavant et influencer le contenu de la révision avant qu'il ne leur soit soumis. Par ailleurs, le premier recours à cette procédure qui a permis de rajouter un alinéa à l'article 136 TFUE a bien démontré, en cas d'urgence, une célérité et une efficacité qu'une ratification par chacun des États n'aurait jamais pu égaler. Les Parlements nationaux se voient donc bien attribuer un rôle de « gardiens nécessaires en raison de l'étendue des matières susceptibles d'être révisées par le biais des clauses passerelles ». WYRZYKOWSKI MIROSLAW, et al., 'The role of National Parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union*, RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.1-77.

⁴⁷ LAENERTS KOEN, 'The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism', (1993) 17 *Fordham International Law Journal*, 846-895. p.652.

⁴⁸ Cette répartition n'est pas sans rappeler celle qui existe dans certains États fédéraux.

⁴⁹ ZILLER JACQUES, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2013. p.132.

En revanche, la Loi Fondamentale allemande et la Constitution espagnole établissent que les régions peuvent légiférer dans un domaine de compétence exclusive lorsqu'une loi fédérale le prévoit (art. 71 et 150 respectivement).

⁵⁰ Id. p. 133.

politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.»⁵¹ Lorsque cette disposition est appliquée, il faut nécessairement déterminer à quel niveau l'action doit être entreprise et donc appliquer le Principe de subsidiarité.

Quoi qu'il en soit, en dépit de son application silencieuse depuis le début du processus d'intégration, le Principe de subsidiarité n'a été formellement introduit que dans l'Acte Unique, et encore seulement dans le domaine de l'environnement ; sa consécration en tant que principe général ne se réalisa que dans le Traité de Maastricht⁵². Elle est principalement le fruit de la volonté britannique de protéger la souveraineté nationale et le contrôle étatique, et de la détermination allemande de défendre les compétences de ses régions protégées par la Loi Fondamentale de Bonn⁵³. Le Président de la Commission Jacques Delors s'est ainsi positionné en défenseur de la subsidiarité pour trois raisons : d'abord parce que ses valeurs de catholique de gauche l'y incitaient, puis parce qu'il était déterminé à construire une Europe fédéraliste et enfin parce qu'après avoir rencontré des représentants des *Länder* allemands en mai 1988, il déclara avoir été convaincu de la nécessité de prendre en compte la dimension régionale dans le processus d'intégration européenne⁵⁴. Qui plus est, le Gouvernement britannique tenta lors de sa Présidence du Conseil au deuxième semestre 1992 de conditionner l'examen au fond de toute proposition législative à sa compatibilité avec la subsidiarité ; conscients des possibilités de blocages fréquents que ce

⁵¹ Actuel art. 352 TFUE, ex 308 TCE. Des dispositions similaires étaient contenues dans les articles 203 Traité EURATOM et 95 Traité CECA.

Le Traité de Lisbonne a cependant introduit un changement quant à la portée de cette clause de flexibilité : alors qu'auparavant l'article 308 TCE définissait que « Si une action apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prends les dispositions appropriées. » l'article 352 ne s'applique plus que dans les cas où « une action de l'Union paraît nécessaire, **dans le cadre des politiques définies par les traités**, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet ». En outre, l'approbation du Parlement européen est désormais requise alors que précédemment il n'était que consulté.

⁵² V. FROMAGE DIANE, 'Subsidiarity: from its introduction as a General Principle in Maastricht to an instrument for the improvement of democratic legitimacy in Lisbon', in *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, DE VISSER, Maartje & VAN DER MAI, Ann Pieter, Intersentia, à paraître

⁵³ DE BÚRCA GRAINNE, 'Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam', (1999) 7 Harvard Jean Monnet Working Paper, p.9.

⁵⁴ BARROCHE JULIEN, 'Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le Traité de Maastricht jusqu'à nos jours', (2012) 80 Droit et société, 13-30.

changement aurait entraînés, les 11 autres Chefs d'Etats et de Gouvernements se sont opposés à cette initiative lors du Conseil d'Edimbourg de 1992⁵⁵.

Un « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » fut ajouté au moment de l'approbation du Traité d'Amsterdam et, ainsi, les règles établies à Edimbourg en 1992⁵⁶ pour l'application et le contrôle du Principe de subsidiarité devinrent contrôlables et contraignantes. En effet, dans les conclusions de la Présidence britannique de 1992, certaines indications sur l'interprétation à faire du Principe de subsidiarité étaient données afin d'en faciliter l'application. Il était ainsi établi que l'étude de la subsidiarité revenait à se demander si la Communauté doit agir et qu'afin d'y répondre il fallait prendre en compte, entre autre, l'existence d'une dimension transnationale, si « une action au seul niveau national ou l'absence d'action de la Communauté serait contraire aux exigences du traité [...] ou léserait sérieusement d'une autre manière les intérêts des Etats membres » et le « Conseil d[evait] avoir l'assurance qu'une action au niveau communautaire présenterait des avantages manifestes, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport a une action au niveau des Etats membres. »⁵⁷

Suite à cette évolution, le Principe de subsidiarité est devenu un principe de première importance dans le Traité de Lisbonne : mentionné à trois reprises dans le TUE (Préambule, articles 5 et 12), et dans deux articles du TFUE (art. 69 et 352), il est nommé dans le Protocole n°1 et, surtout, il est l'objet du Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Alors que dans le Préambule la référence à ce Principe est générale, l'article 5 établit bien le lien entre le respect du Principe de subsidiarité et le rôle de gardien de ce Principe confié aux Parlements nationaux puisqu'il dispose que : « Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole. » Néanmoins, cet article se limite à faire simplement une référence au Protocole n°2, tout comme l'article 12 TUE qui indique que « Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union: [...] en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité; ».

D'autre part, alors que le Protocole annexé au Traité d'Amsterdam ne prévoyait que le simple établissement d'un dialogue politique entre les institutions européennes et les Parlements nationaux, le Traité de Lisbonne dote les Assemblées législatives nationales de la capacité de juger de la conformité d'une proposition d'acte législatif avec le Principe de subsidiarité : c'est le contrôle *a*

⁵⁵ ZILLER JACQUES, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2013. p. 159.

⁵⁶ Conclusions du Conseil d'Edimbourg du 18 novembre 1992.

⁵⁷ Annexe 1, 'Conclusions de la Présidence. Conseil européen d'Edimbourg. 11-12 décembre 1992' http://www.european-council.europa.eu/media/854355/1992_d_cembre_-_edimbourg_fr_.pdf (6.10.2013).

priori, qui a lieu dans le cadre du Mécanisme - ou Système - d'alerte précoce et le contrôle *a posteriori* qui s'exerce par le biais d'un recours devant la Cour de Justice (CJUE).

Le Système d'alerte précoce est ainsi défini dans les Protocoles n°1 et n°2⁵⁸. Il dote chacun des Parlements nationaux de deux votes qu'ils doivent exprimer sous forme d'un avis motivé dans un délai de huit semaines. Puis, si un tiers du total des votes (ou un quart dans certains cas) constate que le principe de subsidiarité n'est pas respecté, l'institution auteure de la proposition législative doit la réviser. Elle demeure toujours libre de la maintenir, de la modifier ou de la retirer. En revanche, si plus de la moitié des votes constate une violation du Principe de subsidiarité, le législateur européen – Parlement et Conseil – est appelé à se prononcer également.

Il existe, en outre, la possibilité d'un recours *a posteriori* devant la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) garanti aux Parlements nationaux par l'article 8 du Protocole n°2. Néanmoins, puisque les Parlements nationaux ne disposent pas directement de ce droit dans la mesure où ce sont les Etats membres, c'est-à-dire les Gouvernements, qui peuvent présenter ce recours – certes sur demande de leur Parlement dans certains cas – cette analyse se centrera principalement sur le contrôle *a priori* dans le cadre du Mécanisme d'alerte précoce qui est, lui, attribué directement aux Parlements par les Traités.

Le rôle des administrateurs parlementaires, ainsi que la question des relations entre administrations ministérielles et parlementaires ne sera, de même, que très brièvement mentionnée ici compte tenu de l'ampleur de ce travail, même s'ils sont susceptibles d'être importants dans la mise en œuvre du Mécanisme d'alerte précoce qui pourrait bien aboutir, *in fine*, à l'établissement d'un dialogue entre administrateurs parlementaires européens et nationaux.

Le Traité de Lisbonne a donc attribué directement de nouvelles prérogatives – dont la principale est le contrôle de subsidiarité - aux Parlements nationaux, tout en leur confiant explicitement un rôle dans la légitimité démocratique au sein de l'Union Européenne.

Trois ans après l'entrée en vigueur du Traité, il convient de se demander comment les Parlements nationaux se sont saisis de ces nouvelles possibilités de participation, surtout au travers du Mécanisme d'alerte précoce, et si on observe réellement une diminution du déficit démocratique européen. Cette étude est d'autant plus nécessaire que l'efficacité des dispositions du Traité dépend de la tradition constitutionnelle et politique de chaque Etat et que, comme le rappelle le Préambule du Protocole n°1, « la manière dont les parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union européenne relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre. »

⁵⁸ Cette procédure sera étudiée avec plus de détails dans la Partie II. V. Annexe 1 également.

Il s'agira ici de répondre à cette question dans deux dimensions, nationale et européenne, en évaluant tout d'abord si les Parlements, traditionnellement laissés en marge du processus d'intégration, sont à présent plus impliqués au niveau national. Une meilleure implication contribuerait, de notre point de vue, à donner plus de légitimité démocratique aux actions européennes qui auraient d'abord été examinées par les parlementaires nationaux responsables démocratiquement et plus représentatifs du pluralisme d'opinions que les Gouvernement. Puis, nous observerons si les Parlements nationaux voient leur rôle recentré d'un point de vue européen également, c'est-à-dire s'ils deviennent directement impliqués efficacement dans un rapport avec les Institutions.

Nous traiterons ces questions à partir de l'étude comparative de cinq Etats membres que sont l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Ces Etats ont, tout d'abord, été choisis en fonction de leur organisation territoriale (résolument fédérale pour l'Allemagne et centralisée pour la France face à celle d'Etat régionalisé de l'Italie, de l'Espagne et du Royaume-Uni). La mobilisation et la capacité d'influence parlementaire en matière européenne a également été un critère de sélection puisqu'au Royaume-Uni et à l'Allemagne, Etats dont les Chambres ont été informées et ont pu exprimer leur avis de manière précoce, s'opposent l'Espagne, et surtout, l'Italie et la France dont les Parlements sont traditionnellement qualifiés de « faibles » dans ce domaine. Ces Etats seront donc étudiés dans cet ordre.

Nous analyserons ainsi tout d'abord les conséquences entraînées par l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne au niveau national. Il s'agira de déterminer si, au regard de la tradition de chacun des Etats, le nouveau Traité a provoqué des changements dans le rôle du Parlement en matière européenne ou si, au contraire, les nouveaux droits attribués aux Parlements ont pu simplement être intégrés dans les structures préexistantes. La pratique de ces Parlements en matière européenne jusqu'à 2009 sera donc rappelées (Partie I, Chapitre 1), et c'est avec cet élément de comparaison que seront mesurés les changements introduits suite à l'entrée en vigueur du nouveau Traité (Chapitre 2, Section 1). Puis, on étudiera les relations entre le Parlement et le Gouvernement, tant d'un point de vue de l'information parlementaire que de celui de sa capacité d'influencer et de contrôler efficacement l'Exécutif (Chapitre 2, Section 2).

A l'issue de cette Première Partie, qui montrera les avancées – ou au moins les changements - dans la participation parlementaire en matière européenne – et donc dans l'accroissement de la légitimité démocratique de l'Union -, la Seconde Partie sera consacrée au Mécanisme d'alerte précoce en tant qu'instrument nouveau le plus important introduit par le Traité de Lisbonne. Nous examinerons d'abord comment les cinq Etats étudiés ici se sont adaptés (Chapitre 1), au niveau national (Section 1) mais aussi au niveau régional (Section 2). Par la suite, il s'agira de relever quels sont les facteurs qui pourraient, à terme, mettre en péril la pérennité de ce Système. Ils sont de deux ordres : inhérents au Mécanisme et à la réaction des Institutions européennes (Section 1) et liés aux

dispositifs mis en place par les Etats en vue de leur contrôle, à l'intérêt parlementaire pour les questions européennes et aux modalités des relations interparlementaires (Section 2).

Partie I. L'adaptation des structures et procédures parlementaires à la participation des Etats membres à l'intégration européenne⁵⁹

Cette première partie sera consacrée à l'étude de l'adaptation des cinq Etats membres suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et à l'attribution de nouveaux droits aux Parlements nationaux.

Afin de déterminer si l'adaptation à ce nouveau cadre a produit un changement de la place des Parlements en matière européenne il s'agira, dans le Premier Chapitre, d'étudier l'évolution du rôle de chacun des Parlements qui a précédé l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Le Second Chapitre aura pour objet les modifications introduites depuis, lorsqu'elles existent, en particulier dans le cadre des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif nationaux dans le domaine européen. Alors, nous analyserons le degré d'information des Chambres en matière européenne, ainsi que leurs capacités d'influence et de contrôle.

Ainsi, cette approche historique permettra d'évaluer, dans chacun des cas, l'ampleur des nouveautés introduites.

⁵⁹ Nous indiquons que, sauf mention contraire, toutes les traductions sont personnelles.

Chapitre 1. Evolution de l'implication parlementaire et modifications institutionnelles des débuts de l'intégration à 2009

L'implication en matière européenne des Parlements nationaux dans les cinq Etats étudiés a été progressive et se fait, toujours, à des degrés divers. On analysera ici comment cette adaptation a eu lieu entre le moment de l'adhésion de chacun des Etats et l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

On constate d'abord que les Chambres britanniques ont été les plus promptes à s'adapter de manière efficace en mettant en place un système efficient de suivi et d'étude des propositions législatives européennes dès l'adhésion du Royaume-Uni en 1973 (Section 1).

Quant aux Chambres allemandes, si elles recevaient – *a priori* - les propositions d'actes législatifs européens depuis les Traités de Rome, elles n'ont pas aussitôt adapté leur structure institutionnelle : la Commission des Communautés Européennes n'a été créée qu'en 1993 au *Bundestag*⁶⁰ et en 1957 au *Bundesrat* (Section 2).

En Italie, des structures spécifiques ont également été instaurées assez tardivement puisqu'à la *Camera* la Commission *ad hoc* date de 1990 et au *Senato* de 1968 (Section 3).

L'Espagne, quant à elle, a mis en place dès le moment de son adhésion en 1986 une Commission Mixte conjointe aux deux Assemblées (Section 4).

Enfin, en France, les affaires européennes sont restées l'apanage de Délégations pour les Communautés européennes - créées en 1979 et aujourd'hui devenues les Commissions chargées des Affaires européennes -. (Section 5).

⁶⁰ Le *Bundestag* avait déjà créé une Commission Europe en 1983, sans grand succès.

Section 1. Royaume-Uni

Le Royaume-Uni devint finalement membre des Communautés européennes en 1973, suite à deux demandes d'adhésion et à une procédure qui s'étendit sur plusieurs années⁶¹, en particulier à cause de l'opposition française⁶².

Depuis lors, en vertu de la forte tradition de suprématie parlementaire existant Outre-manche, les deux chambres législatives ont été impliquées dans la définition de la position du Gouvernement à Bruxelles⁶³. En cela, la Grande Bretagne se distingue très nettement des quatre autres Etats objets de cette étude puisqu'à aucun moment il n'y a de réelle variation dans l'organisation institutionnelle visant à la participation du Parlement en matière européenne. Il s'est agi plutôt d'un suivi latent, mis en place dès 1972, dont les modalités et l'ampleur se sont peu à peu modifiées et étendues et ont été adaptées à l'approfondissement de l'intégration européenne, même si « suivi » ne signifie pas nécessairement contrôle ou influence réels.

A la *House of Commons*, la dimension du respect du contrôle du Principe de subsidiarité a été intégrée, de façon remarquable, dès son inclusion sous forme de principe général à l'article 3B du TCE introduit par le Traité de Maastricht, ajout d'ailleurs effectué sur insistance britannique⁶⁴. Les *Lords*, quant à eux, ne l'ont inclus que peu avant le Traité de Lisbonne. Ainsi, existent, depuis 1973 en matière européenne, certaines différences entre les deux assemblées, dont la position dans l'ordre institutionnel n'est pas identique. De fait, au vu de l'existence de ce contrôle préalable, le Traité de Lisbonne et les nouvelles capacités qu'il a attribuées aux Parlements nationaux n'ont pas représenté un motif de changement⁶⁵.

Il faut ici effectuer d'abord un bref rappel de la position des Chambres en matière européenne (§1). Ensuite, on analysera la participation de la *House of Lords* aux affaires européennes depuis l'adhésion du Royaume-Uni en 1973 (§2). Puis, sera examiné le rôle de la *House of Commons* en soulignant les contrastes décelés dans la pratique des deux branches du Parlement (§3).

Auparavant, il est nécessaire de rappeler certaines caractéristiques du système britannique.

⁶¹Alors que le Royaume-Uni a présenté sa seconde demande aux Communautés Economiques Européennes en 1967, son traité d'adhésion n'a été signé que le 22 janvier 1972.

⁶²V. LA SERRE FRANÇOISE DE 'De Gaulle et la candidature britannique aux communautés européennes', (1994) 13 Histoire, économie et société, 131-142.

⁶³V. sur ce point : NORTON PHILIP, 'The United Kingdom: Political conflict, parliamentary scrutiny', in *National parliaments and the European Union*, NORTON, Philip, Franck Cass, 1998.92-109. p.103.

⁶⁴Comme il a été relevé dans l'introduction, « Un des objectifs principaux de la Présidence britannique de 1992 était [en effet] de parvenir à un accord pour établir le principe [de subsidiarité] dans la prise de décision de la CE. » SCOTT ANDREW & PETERSON JOHN & MILLAR, DAVID, 'Subsidiarity: A 'Europe of the Regions' v. the British Constitution?', (1994) 32 Journal of Common Market Studies, 47-67. p.47.

⁶⁵En juin 2012, la Chambre des *Commons* a bien entrepris une enquête en vue de réformer son système d'examen en matière européenne mais cette initiative est motivée par d'autres facteurs structurels internes. V. *infra*.

En effet, au Royaume Uni, il existe une forte tradition de suprématie et de souveraineté parlementaires, et la relation qui unit le Gouvernement au Parlement est particulière dans la mesure où les membres du *Cabinet* appartiennent toujours obligatoirement aux Chambres⁶⁶. Le Parlement est constitué de trois organes - la *House of Commons*, la *House of Lords* et la Couronne⁶⁷ - mais le Gouvernement n'est responsable politiquement que devant la seule Chambre des *Commons*, qui est élue directement, alors que la Chambre des *Lords*, composée de pairs héréditaires ou à vie⁶⁸, n'a aucune assise démocratique.

En outre, la relation entretenue par chacune des Chambres avec le Gouvernement est de nature différente puisque le rapport de confiance entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif n'existe qu'avec les *Commons*. Le veto législatif des *Lords* est suspensif et la Chambre haute ne dispose pas de prérogatives en matière budgétaire.

Par ailleurs, la constitution est unitaire, c'est-à-dire qu'au nom de la souveraineté parlementaire - et ce à l'inverse d'un Etat fédéral -, le Parlement peut déléguer certains pouvoirs à d'autres institutions auxquelles il demeure toujours libre de les retirer⁶⁹.

Enfin, en ce qui concerne l'organisation territoriale, certaines régions (*Nations*) que sont l'Ecosse, l'Irlande du Nord et le Pays de Galles, disposent, suite au processus de *devolution*, d'une autonomie accrue dans certains domaines⁷⁰.

§1. Un fort intérêt parlementaire pour les affaires européennes depuis toujours

Il faut relever, si l'on considère l'expérience des autres Etats étudiés, que la nécessité d'impliquer le Parlement dans la définition des politiques communautaires - et « en particulier [le fait] que le Parlement doive être informé et avoir l'opportunité d'examiner au cours de leur phase préparatoire les instruments communautaires qui, une fois adoptés par le Conseil, seront contraignants [...] » - a été affirmée dès la Deuxième lecture aux *Commons* le 15 Février 1972 du *European Communities Act*, loi visant à tirer les conséquences de l'adhésion britannique aux Communautés européennes. La responsabilité des Ministres pour leur « action au sein de la machine communautaire », et la capacité de la Chambre des *Commons* de les influencer par le biais des instruments de contrôle classiques que

⁶⁶ V. sur cette question : LE DIVELLEC ARMEL, 'Cabinet as the Leading part of parliament: The Westminster model in Europe', in *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, ZIEGLER, Katja S., et al., HART, 2007.97-126.

⁶⁷ Id. 110. En revanche, en Allemagne, en Espagne et en Italie ceci est possible mais non obligatoire. En France par contre l'art. 23 de la constitution interdit que tout ministre exerce également un mandat parlementaire.

⁶⁸ En dépit de diverses réformes qui ont restreint petit à petit leur droit de vote et largement supprimé les pairs héréditaires, la question d'une réforme de la Chambre haute demeure toujours actuelle. Pour une analyse de ces changements et la proposition d'une possible solution voir : (LORD) BINGHAM OF CORNHILL, 'The House of Lords: its Future?', (2010) *Public Law*, 261-274.

⁶⁹ JONES ALISTAIR, *Britain and the European Union*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2007. 82.

⁷⁰ V. Partie II, Chapitre 1, Section 2.

sont question, ajournement et débat, étaient également affirmées⁷¹. En outre, il était clairement défini qu'« aucun gouvernement ne poursuivrait sur une question d'importance majeure au sein du Conseil à moins de savoir qu'il a l'approbation de la Chambre [des *Commons*] »⁷² et que des « procédures spéciales » devaient être établies pour permettre que ladite Chambre soit informée des propositions de directives et de règlements avant qu'elles ne soient transmises au Conseil des Ministres⁷³.

Cependant, aucune indication concernant ces procédures n'était alors définie : aussi, deux commissions furent-elles désignées pour « conseiller les Chambres sur la façon de réagir à cette nouvelle situation »⁷⁴. A la suite de leurs travaux, des commissions spécifiques furent ainsi instaurées dans les deux Chambres en 1974⁷⁵, initiant une tradition de contrôle régulier ou, au moins, de suivi des affaires européennes.

Il apparaît que depuis lors « la 'nature' du contrôle parlementaire n'est pas uniquement liée à une politique européenne d'un gouvernement spécifique »⁷⁶ : elle est bien plutôt une résultante de la relation entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif et « ce qui a été observé en 1974 était une réponse parlementaire respectant la doctrine et le symbolisme de la souveraineté parlementaire [...] et en tant que telle, une forte réponse parlementaire à l'appartenance à l'UE qui s'inscrivait dans la lignée de la tradition constitutionnelle britannique. »⁷⁷

Par ailleurs, même si la pratique du contrôle et de l'influence parlementaires a été initiée dès le moment de l'adhésion, on distingue certaines phases dans son organisation, déterminée par l'approbation de nouveaux Traités et l'arrivée au pouvoir du gouvernement Travilliste en 1997, Gouvernement décidé à œuvrer pour la modernisation de la constitution britannique dans son ensemble. L'eurosepticisme croissant a déjà conduit, et conduira peut-être à nouveau prochainement, à de nouvelles modifications de la participation britannique dans le processus d'intégration européenne⁷⁸.

On remarque en outre que, même si l'implication des Chambres est contemporaine de l'entrée du Royaume-Uni dans les Communautés Européennes, la pratique a pu se révéler imparfaite dans la

⁷¹ Débat aux Communes sur l'*European Communities Act*. HC Deb.15 Février 1972, en particulier p.10. <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1972/feb/15/european-communities-bill> (13.01.2013).

⁷² C'est là l'origine informelle de la réserve d'examen parlementaire, formalisée en 1980.

⁷³ Idem. p.10.

⁷⁴ NORTON PHILIP, 'The United Kingdom: Political conflict, parliamentary scrutiny', in *National parliaments and the European Union*, NORTON, Philip, Franck Cass, 1998.92-109. p.96.

⁷⁵ Des commissions pour l'analyse de la méthode d'examen des propositions européennes ont été créées dans chacune des chambres en 1972 (Commission Foster au *Commons*, Commission Maybray-King chez les *Lords*). CYGAN ADAM JAN, *The United Kingdom Parliament and European Union legislation*, Kluwer Law International, The Hague, 1998. p. 30-31 (*Commons*); p.129-130 (*Lords*).

⁷⁶ CARTER CATRIONA A., 'The Parliament of the United Kingdom: From Supportive Scrutiny to Unleashed Control?', in *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, MAURER, Andreas & WESSELS, Wolfgang, NOMOS, 2002.395-423. p.397.

⁷⁷ Id. p.397.

⁷⁸ On pense ici à l'*EU Act 2011* introduisant, entre autres, l'obligation d'organiser un référendum lors d'un recours à la procédure définie à l'article 48, al. 6 TUE sous certaines conditions. *EU Act 2011*, art. 4. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/pdfs/ukpga_20110012_en.pdf (31.03.2013).

phase initiale et faire l'objet de critiques. J.N. BATES souligne, par exemple, que « même si Westminster a retiré une certaine fierté de l'efficacité des procédures d'examen dans les deux Chambres, il y a eu une préoccupation croissante liée au fait que l'information dont dispose les *Commons*, l'étendue des documents communautaires examinés et la valeur des débats qui en découlent, en particulier concernant leur planification temporelle, ne sont pas adaptés. »⁷⁹.

§2. *House of Commons*

Aux *Commons*, l'examen de la législation européenne secondaire a donc évolué et connu quatre phases jusqu'à ce jour : la Commission instaurée en 1974 a fonctionné de manière inchangée jusqu'à 1989, l'approbation de l'Acte Unique ayant requis certaines adaptations, notamment en raison du volume croissant de documents à examiner. Puis le Traité de Maastricht a invité à de nouveaux changements, tout comme l'arrivée au pouvoir du Parti Travailleiste et l'approbation du Traité d'Amsterdam en 1997. Enfin, le Traité de Lisbonne a lui aussi entraîné quelques modifications⁸⁰ qui seront abordées au Chapitre 2. La procédure d'examen (A) puis sa portée (B) seront ici étudiées, tout en mettant en lumière les changements intervenus au cours du temps jusqu'en 2009.

A. *La procédure d'examen*

Depuis sa création, la Commission d'examen européenne (*European scrutiny committee*) a seule compétence pour l'examen des documents européens⁸¹. Le Gouvernement fournit aux Chambres un Mémoire explicatif dans un délai de dix jours après la transmission du document. En effet, depuis 1974, ces *Explanatory memorandums* gouvernementaux contiennent une étude des implications

⁷⁹ BATES J.N., 'European Community legislation before the House of Commons', (1991) 12 Statute Law Review, 109-134. p.112.

⁸⁰ CARTER CAITRIONA A., 'The Parliament of the United Kingdom: From Supportive Scrutiny to Unleashed Control?', in *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, MAURER, Andreas & WESSELS, Wolfgang, NOMOS, 2002.395-423. p.395-400. D'après C. CARTER, ces changements sont liés à trois facteurs majeurs : les perspectives de réformes avec le Traité d'Amsterdam, la volonté de modernisation de la constitution britannique du parti Travailleiste et le processus de *devolution*. Cet auteur estime que l'approbation de l'Acte Unique n'a pas requis de changements majeurs et qu'il n'y a pas eu de modifications jusqu'à Maastricht alors que la *House of Lords* fait état de réformes. OFFICE HOUSE OF COMMONS INFORMATION, 'EU legislation and scrutiny procedure', House of Commons, London, 2010.<http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/111.pdf> p.14.

⁸¹ Traduction utilisée par E. SAULNIER bien que celle utilisée par la majorité de la doctrine pour les *Select Committees* soit celle de Commission d'enquête. Considérant nous aussi que dans le cadre européen il s'agit plutôt d'une commission d'examen, nous reprenons cette terminologie. SAULNIER EMMANUELLE, *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2002. P.327. Comme cette auteure le souligne, ces commissions d'enquête sont récentes et complètent la mission des Commissions parlementaires, *Standing committees*, dont le rôle se limite à l'étude des projets de loi et dont les compétences sont limitées. Les Commissions d'enquête peuvent, elles, avoir accès à toutes les informations nécessaires et citer des témoins à comparaître (p.324-326).

légales, politiques et financières, ainsi que le calendrier d'examen prévu au Conseil des Ministres⁸². Actuellement, un mémorandum traite souvent plusieurs documents simultanément⁸³. Si des changements importants interviennent, le Gouvernement fournit un nouvel *Explanatory memorandum* complémentaire ou écrit à la Commission d'examen⁸⁴. De plus, si le Gouvernement prévoit qu'un document sera fourni trop tardivement, il peut également transmettre aux Chambres un *Unnumbered Explanatory memorandum* portant sur une proposition en cours d'élaboration n'ayant pas encore de numéro.

Cette information fournie systématiquement aux deux Chambres leur permettait, et leur permet, ainsi de mener correctement et de façon pertinente leur tâche de contrôle, mais aussi d'information auprès de leurs pairs⁸⁵.

La Commission d'examen décide donc, en se fondant sur le Mémorandum explicatif et sur le contenu de la proposition, si le document examiné doit donner lieu à un débat - et elle rédige alors un rapport -, ou s'il n'y a pas lieu de poursuivre l'examen. Son examen s'attache ainsi à déterminer « l'importance juridique et politique » d'un texte – critères donnant lieu à une large interprétation et dont le manque de précision peut être critiqué – et elle justifie sa décision.

Jusqu'en 1991, l'examen se poursuivait par des débats sur le contenu des documents qualifiés d'importants politiquement ou juridiquement soit en séance plénière soit au sein de Commissions *ad hoc*, même si, en réalité, la grande majorité des débats avaient lieu en plénière. Mais aucun des deux forums n'attirait vraiment l'intérêt, les parlementaires n'assistant pas aux débats - qui se déroulaient après 22h en assemblée plénière ! - dans une durée respectivement limitée à 2h30 et 1h30⁸⁶.

En 1991 furent instaurées des Commissions générales (*general committees*)⁸⁷ spécialisées pour améliorer la procédure d'examen et désencombrer la Chambre qu'elles remplaçaient. On en créa alors deux permanentes, et actuellement il en existe trois prévues à l'article 119 du règlement de la Chambre⁸⁸.

⁸² CABINET OFFICE, 'Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments.', 2009. p.7-8. Ce document est encore en cours d'actualisation suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

⁸³ EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Report on 2010-12', House of Lords, London, 2012. p.9.

⁸⁴ MAY THOMAS ERSKINE (ED.), Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, LexisNexis, London, 2011. p.702.

⁸⁵ V. sur ce point : CYGAN ADAM JAN, The United Kingdom Parliament and European Union legislation, Kluwer Law International, The Hague, 1998. p.33-34.

⁸⁶ NORTON PHILIP, 'The United Kingdom: Political conflict, parliamentary scrutiny', in *National parliaments and the European Union*, NORTON, Philip, Franck Cass, 1998.92-109. p.97.

⁸⁷Elles étaient désignés en tant que « *standing committees* » (Commissions permanentes) jusqu'au 15 novembre 2006. <http://www.parliament.uk/about/how/committees/general/> (24.11.2012).

⁸⁸ A : Energie et changement climatique, Environnement, Affaires rurales et alimentation, Communautés et Gouvernements locaux, Commission forestière, et responsabilités analogues des Bureaux pour l'Ecosse, l'Irlande du Nord et le Pays de Galles.

La Commission d'examen pouvait donc, et peut toujours, décider de simplement laisser se poursuivre la procédure en rédigeant un rapport ou de demander un débat au sein d'une Commission permanente spécialisée⁸⁹ (dans ce cette hypothèse, seuls ses membres disposent d'une voix même si tous les membres des *Commons* peuvent y assister et s'exprimer) ou en session plénière. Dans ce second cas, l'accord du Gouvernement, qui doit trouver un espace pour que le débat ait lieu, est nécessaire ; le cas échéant, la procédure d'examen se poursuit en Commission⁹⁰. Enfin, elle a aussi la possibilité d'étiqueter un document (*tag*) lorsqu'il peut se révéler intéressant pour un débat particulier ou un futur débat sur un sujet particulier au sein d'une Commission européenne spécialisée ou en Assemblée. Cette mesure n'influe pas sur la décision de solliciter un débat⁹¹.

Il faut souligner que, d'une part, la composition de ces commissions spécialisées est actuellement⁹² définie à chaque débat, qui peut porter sur un ou plusieurs documents⁹³, par la Commission de Sélection (*Committee of Selection*), et que, d'autre part, même dans le cas du débat en Commission, c'est au Gouvernement de proposer la motion en vue de son approbation par la Chambre.

En outre, la procédure d'examen des *European Committees* diffère quelque peu de celle des autres Commissions générales. En effet, dans ce cadre-ci, le débat de la Commission est toujours précédé d'une introduction d'un membre du *European Scrutiny Committee* désigné pour participer à ses travaux. Il justifie la décision de renvoyer le ou les documents au *European Committee*. Cette intervention est ensuite suivie d'une déclaration ministérielle à l'issue de laquelle est organisée une session de questions et réponses avec le ministre responsable⁹⁴. Et, à l'issue du débat, tout membre des *Commons* peut proposer des amendements. Ensuite, les propositions de motions et d'amendements sont débattues, et le Président de la Commission informe la Chambre des

B : Trésor (douanes et recettes), Travail et retraites, Bureau du Commonwealth et de l'étranger, Développement international, Ministère de l'Intérieur, Ministère de la justice (en dehors des responsabilités des Bureaux pour l'Ecosse et le Pays de Galles qui incombent à la Commission A), toute question non attribuée dans ce règlement

C : Economie, innovation et capacités, Enfants, écoles et familles, Culture, média et sports, Santé

Art. 119-7 du Règlement. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmstords/180912.pdf> (30.01.2013).

⁸⁹ Précédemment, ces Commissions étaient intitulées *Standing Committees*. Depuis 2006, elles sont désignées en tant que *Public bill committees* (Commissions lois publiques).

⁹⁰ CABINET OFFICE, 'Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments. 2009. p.8.

⁹¹ COMMONS HOUSE OF, 'The European Scrutiny system in the House of Commons', House of Commons, London, 2010.

<http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202010.pdf> (30.01.2013). p.10.

⁹² Auparavant, les membres étaient permanents et la Commission étudie actuellement le bien-fondé d'une restauration de cette règle. Interviews organisées dans le cadre de la réforme de la Commission d'examen européenne. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/european-scrutiny-committee/inquiries/parliament-2010/european-scrutiny-in-the-house-of-commons/> (4.5.2013).

⁹³ MAY THOMAS ERSKINE (ED.), Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, LexisNexis, London, 2011. p.881.

⁹⁴ Id. p.882.

résolutions approuvées et des résolutions rejetées. Cependant, même lorsqu'une proposition est débattue en Commission (générale), une motion (habituellement la même que celle qu'elle a approuvée) doit être soumise au vote de la Chambre le lendemain du débat en Commission. Cette motion peut alors être amendée mais non débattue⁹⁵, puisque tout parlementaire a déjà eu l'opportunité de participer aux débats en Commission.

Comme le remarque la Chambre elle-même, ce « format de la Commission européenne a un fort potentiel. Il joint questions et débat. Il est accessible à tous les membres de la Chambre. Il peut exiger beaucoup des ministres. »⁹⁶ De plus, la composition *ad hoc* des commissions pour chacun des débats et l'inclusion – en principe – de deux membres de la Commission d'examen européenne et de deux membres de la Commission ministérielle d'examen (*departmental scrutiny committee*) compétente paraissent être particulièrement appropriées pour une analyse du fond de la proposition, la commission d'examen qui intervient en premier lieu ne s'attachant pas au fond mais seulement à l'importance légale et politique⁹⁷, ce qui n'est pas sans provoquer des difficultés puisqu'il n'est pas de critère qui définisse comment la Commission doit l'évaluer et en juger, comme souligné précédemment.

Ces commissions générales européennes, composées de treize membres, auront donc toujours quatre parlementaires qui ont déjà étudié la proposition ou qui sont spécialisés dans le domaine affecté, les autres étant choisis en fonction du contenu de la proposition. L'expertise de la Commission est ainsi garantie.

L'objectif de désencombrement de la Chambre visé par la réforme de 1991 semble d'autre part avoir été atteint puisqu'en moyenne la Commission d'examen étudie chaque année 1000 propositions dont elle estime que 500 revêtent un intérêt politique ou légal et au sujet desquelles elle prépare un rapport. Environ 40 documents sont transmis, pour débat, à une Commission générale européenne et 3 seulement à l'Assemblée⁹⁸.

⁹⁵ HARDY PAUL, 'United Kingdom. The role of National parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union. Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010 Vol.1*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.519-558. p527.

⁹⁶ HOUSE OF COMMONS, 'The European Scrutiny system in the House of Commons', House of Commons, London, 2010. <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202010.pdf> (30.01.2013)12. Cette opinion est corroborée par l'ancienne ministre Gisela Stuart, qui les qualifie même « d'arme nucléaire » : *Oral evidence taken before the European Scrutiny Committee in the House of Commons Wednesday 13 February 2013 (uncorrected evidence)*. (2013). p.5.

⁹⁷ HOUSE OF COMMONS, 'The European Scrutiny system in the House of Commons', House of Commons, London, 2010. <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202010.pdf> (30.01.2013) p.9-10. Précédemment, les membres étaient permanents, et l'ancienne ministre Gisela Stuart défend l'idée d'un retour à cette composition fixe. *Oral evidence taken before the European Scrutiny Committee in the House of Commons Wednesday 13 February 2013 (uncorrected evidence)*. (2013). p.5.

⁹⁸ HOUSE OF COMMONS, 'The European Scrutiny system in the House of Commons', House of Commons, London, 2010. <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202010.pdf> (30.01.2013) p.10.

Ainsi, la procédure d'examen a été substantiellement modifiée en 1991, les débats se tenant dans une majorité des cas non pas en assemblée plénière mais en commissions infiniment plus réduites et plus spécialisées. Nonobstant, la Chambre doit toujours, en dernier lieu, approuver une motion visant à influencer la position du Gouvernement sur le document étudié qui bénéficie, de fait, d'une publicité maximale, accrue encore par la publication systématique de tous les rapports des commissions impliquées. L'impossibilité de débattre permet d'alléger la procédure, les parlementaires intéressés pouvant participer aux débats de la Commission européenne sans avoir le droit de voter.

B. *La portée de l'examen*

En plus de ces modifications dans la procédure d'examen, l'ampleur et la nature des documents à analyser ont également été étendues, et la qualité du flux d'informations vers la Chambre des *Commons* amélioré.

A son origine, la Commission d'examen sur la législation européenne était chargée d'étudier « les propositions de législation secondaire des Communautés Européennes »⁹⁹. Grâce à sa mise en place, les parlementaires obtenaient la possibilité de donner leur opinion et d'influencer le Gouvernement dans les matières communautaires par le biais de rapports.

En 1991, les documents concernés étaient, bien que leur spectre eût été déjà précédemment élargi, seulement ceux qui étaient « publiés en vue de leur soumission au Conseil des Ministres ou au Conseil européen »¹⁰⁰. Il est intéressant de noter que le Gouvernement refusa en 1990 d'étendre le champ d'étude de la Commission d'examen sur la législation européenne au prétexte que les *Lords*, n'étant pas soumis à des limitations, étaient déjà autorisés à effectuer un tel contrôle et qu'un spectre d'examen plus étroit aux *Commons* méritait d'être maintenu. Néanmoins, le Gouvernement accepta de transmettre une plus grande variété de documents, incluant toute proposition législative soumise au Conseil des ministres, tout document élaboré par une institution européenne pour soumission à une autre institution non lié à une proposition de législation ou tout document lié aux affaires européennes déposé par un ministre à la Chambre¹⁰¹.

⁹⁹ Journal Officiel. Jeudi 21 Décembre 1972 cité par CYGAN ADAM JAN, *The United Kingdom Parliament and European Union legislation*, Kluwer Law International, The Hague, 1998. p.30. La Commission s'intitulait d'ailleurs *Secondary Legislation Scrutiny Committee*.

¹⁰⁰ BATES J.N., 'European Community legislation before the House of Commons', (1991) 12 *Statute Law Review*, 109-134. p.116.

¹⁰¹ Id. p. 116-117.

En revanche, depuis 1998, la liste des documents examinés par la Commission est très étendue, puisqu'elle comprend depuis lors toute proposition législative quelle que soit la procédure d'adoption, tout document soumis au Conseil Européen, au Conseil ou à la Banque Centrale Européenne (livres blancs et livres verts par exemple), tout document ayant trait à la PESC ou à la coopération judiciaire et policière, tout document soumis à d'autres institutions et enfin tout document transmis à la Chambre par un ministre, lui conférant une capacité discrétionnaire d'élargir la définition du Règlement (art. 143, 1 Règlement)¹⁰².

Comme le met en évidence Emmanuelle SAULNIER en 2002, « le champ d'investigation de la commission était donc assez étendu, la catégorie de documents communautaires pouvant être considérée comme très large alors que ses fonctions restaient relativement circonscrites, dans la mesure où la procédure de classement des textes selon leur importance juridique ou politique s'avère assez limitée. »¹⁰³ L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne n'a pas provoqué de modifications dans ce domaine.

Par ailleurs, bien que le Gouvernement se fût dès 1973 engagé à faire parvenir les documents à analyser aux Chambres sous quarante-huit heures après leur réception, en 1989 ces dernières n'en disposaient habituellement pas avant un mois après l'adoption de la version officielle par la Commission Européenne¹⁰⁴. Le Parlement britannique ne pouvait donc mener à bien sa tâche d'examen et d'influence faute d'avoir les documents en temps requis, alors même qu'en tant qu'institution il s'était adapté pour remplir ce nouveau rôle.

De surcroît, le Gouvernement n'était – et n'est encore - pas toujours prompt à transmettre les Mémoires explicatifs qu'il doit fournir sous dix jours, ce qui empêchait même dans certains cas la Chambre de s'exprimer avant le vote au Conseil¹⁰⁵. Ainsi, en 2001, les deux facteurs qui empêchaient encore la *House of Commons* d'analyser efficacement les propositions législatives européennes étaient toujours liés au temps et au retard apporté à la transmission de l'information requise comme le souligne Adam CYGAN, soit par la faute du Gouvernement qui ne communiquait pas les Mémoires Explicatifs, soit par la faute de la Commission Européenne elle-même qui ne suivait pas les indications du Protocole annexé au Traité d'Amsterdam¹⁰⁶. Et, comme l'indiquent les *Lords*, en juin 2012, certains retards faisaient toujours l'objet de correspondances entre le Gouvernement et la Chambre Haute, ce qui indique que le problème n'a

¹⁰² Règlement des *Commons* <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmstords.htm> (31.01.2013).

¹⁰³ SAULNIER EMMANUELLE, La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne, LGDJ, Paris, 2002. p.328.

¹⁰⁴ Rapport HC 622-I p.viii cité par CYGAN ADAM JAN, The United Kingdom Parliament and European Union legislation, Kluwer Law International, The Hague, 1998. p.42. (non disponible en ligne).

¹⁰⁵ Adam CYGAN souligne cette lacune en 1998 tout en précisant que la même critique avait déjà été faite au Gouvernement en 1986. Id. p.40-41.

¹⁰⁶ CYGAN ADAM JAN, 'Democracy and accountability in the European Union. The view from the House of Commons.', (2003) 66 The Modern Law Review, 384-401. p.387.

toujours pas été résolu¹⁰⁷. D'autre part, même si les Mémoires traitent souvent plusieurs propositions ensemble, les *Commons* étudient actuellement la possibilité d'en réduire le nombre afin de soulager la Commission d'examen européenne, submergée, et de les limiter à certains types de documents¹⁰⁸.

Notons que la Commission d'examen européenne des *Commons* peut cependant obtenir les informations dont elle a besoin par d'autres voies puisqu'elle est dotée de toutes les capacités garanties à toutes les commissions d'examen pour se procurer des informations. Cela inclut la possibilité de demander des témoignages écrits, d'interroger des témoins, de faire des rapports, d'obtenir l'avis de spécialistes, de se déplacer, de former une sous-commission ou encore de se réunir en dehors des périodes de session¹⁰⁹.

Il faut aussi remarquer que la Commission d'examen européenne a vocation à remplir un rôle d'information auprès des autres Commissions parlementaires dont elle peut solliciter, par ailleurs, l'opinion sur un document reçu. Néanmoins, il semblerait que la diffusion d'informations horizontale soit pour le moins imparfaite puisqu'une enquête d'opinion menée par la Commission de liaison (*Liaison committee*) le 16 janvier 2013 révèle que les Commissions parlementaires autre que l'européenne déplorent un manque d'information¹¹⁰. En effet, elles ne sont souvent pas informées - ou trop tardivement - et doivent ainsi rechercher un équilibre entre la nécessité de suivre ce qui se prépare à Bruxelles et le risque que les propositions restent, au bout du compte, lettres mortes, leurs ressources ayant été, alors, utilisées en vain. Une des requêtes formulées lors de la session de questions organisée dans le cadre de cette enquête était celle d'une plus grande implication de la Représentation Permanente, présente sur place et à même d'effectuer un service de veille.

¹⁰⁷EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Report on 2010-2012', House of Lords London, 2012.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/lducom/13/1302.htm> p.30.

Par ailleurs, le nombre de Mémoires soumis étant extrêmement élevé et difficile à étudier dans les temps pour la Commission d'examen des *Commons*, le *Foreign and Commonwealth Office*, agissant en représentation du Gouvernement, suggère dans son témoignage écrit soumis dans le cadre de l'enquête de la Commission d'examen que soient étudiés le type de documents faisant l'objet d'un mémorandum, son contenu simplifié dans certains cas et la possibilité de les rendre plus intelligibles. 'European Scrutiny Committee - Written Evidence', London, 2012.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmeuleg/writev/euscrutiny/contents.htm>
§ 31-32.

¹⁰⁸ Question posée dans le cadre des interviews menées pour la réforme du système de la Commission des *Commons* <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/european-scrutiny-committee/inquiries/parliament-2010/european-scrutiny-in-the-house-of-commons/> (4.5.2013).

¹⁰⁹ HARDY PAUL, 'United Kingdom. The role of National parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union. Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010 Vol.1*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.519-558. p.523.

¹¹⁰ *Oral evidence taken before the European scrutiny committee. European scrutiny in the House of Commons. 16.1.2013.* (2013).

D'autre part, même si le Règlement prévoit la possibilité pour la Chambre d'examen européenne de consulter les autres Commissions parlementaires, il est indiqué qu'elle ne le fait que rarement et que l'information qu'on lui fournit n'est pas toujours d'une qualité suffisante¹¹¹.

Le degré d'information des *Commons* en matière européenne était donc élevé même si, dans la mesure où elles dépendaient jusqu'en 2009 exclusivement du Gouvernement pour la transmission des documents - et des retards existaient -, elles n'étaient pas toujours en mesure d'exercer leur tâche de contrôle correctement¹¹². De plus, l'examen se limitait initialement d'une part aux documents communautaires, et ne comprenait donc pas les IIème et IIIème piliers, et, d'autre part, il ne concernait, jusqu'en 1990, que les seules propositions législatives¹¹³. Depuis 1998, la Commission d'examen peut analyser tous les documents européens quel que soit le pilier concerné, et quelle que soit la modalité de l'adoption de la décision, par le Conseil seul ou en co-décision.

C. Conclusion

L'implication des *Commons* a donc été précoce mais imparfaite dans sa phase initiale. Cette implication précoce et cette volonté d'examiner les propositions législatives européennes s'expliquent par le fait qu'une fois la norme formellement adoptée, le Parlement ne peut plus influencer sur son contenu et ne peut que se contenter de déterminer la forme d'application dans le cas des directives, ce qui contrarie la tradition de prédominance parlementaire. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les deux Chambres, qui se trouvent au cœur du système institutionnel britannique, cherchent à s'impliquer le plus tôt possible dans la procédure législative, refusant d'être de simples observatrices de ce qui se déroule à Bruxelles en cherchant à influencer la position des ministres britanniques au Conseil¹¹⁴ et, en cela, elles se distinguent nettement des Chambres des autres Etats membres ici étudiées qui n'ont identifié cette nécessité que (trop) tardivement et sont restées traditionnellement peu engagées en matière européenne.

§3. House of Lords

¹¹¹ En réalité, les Commissions ne répondent même pas systématiquement puisque sur 12 questions posées au cours de la session 2010-2012, seules 9 ont reçu une réponse.

¹¹² CYGAN ADAM JAN, *The United Kingdom Parliament and European Union legislation*, Kluwer Law International, The Hague, 1998. p.34. BATES J.N., 'European Community legislation before the House of Commons', (1991) 12 *Statute Law Review*, 109-134. p.126.

¹¹³ En 1990, la règle permanente n° 143 fut modifiée pour permettre notamment l'examen des documents de consultation. CYGAN ADAM JAN, *The United Kingdom Parliament and European Union legislation*, Kluwer Law International, The Hague, 1998. p.37.

¹¹⁴ NORTON PHILIP, 'The United Kingdom: Political conflict, parliamentary scrutiny', in *National parliaments and the European Union*, NORTON, Philip, Franck Cass, 1998.92-109. p.98.

La situation à la *House of Lords* est, en ce sens, quelque peu différente.

L'excellence de la *House of Lords* dans le domaine européen, qu'A. CYGAN attribue à l'existence de sous-commissions divisées par thème¹¹⁵, est précoce, puisque dès 1982 un groupe d'étude de l'association parlementaire du Commonwealth remarque que l'analyse des Lords est la « seule analyse réellement approfondie se trouvant à la disposition des représentants parlementaires des dix Etats de la Communauté [...et] les rapports des Lords sont beaucoup plus informatifs et complets que ceux produits par la commission des *Commons* sur la législation européenne. »¹¹⁶

Bien que les autres Parlements nationaux se soient depuis lors saisis de leur possibilité de participer à la construction européenne – au niveau national et européen – la *House of Lords* dispose toujours du système d'examen parlementaire de la législation européenne le plus intensif¹¹⁷. De fait, la Chambre définit elle-même le contrôle en matière européenne comme une de ses activités principales¹¹⁸.

Les *Lords* mènent ainsi à bien une étude approfondie grâce au *Select Committee on the European Union* (*SCEU* – Commission permanente d'investigation sur l'Union Européenne)¹¹⁹, actuellement composée de dix-neuf membres volontaires et subdivisée en six sous-commissions sectorielles: Affaires économiques et financières; Marché intérieur, Infrastructure et Emploi; Affaires extérieures, Agriculture, Pêche, Environnement et Energie; Justice, Institutions et Protection des Consommateurs; Affaires intérieures, Santé et Education¹²⁰. Une des forces du système des *Lords* réside dans le fait que le nombre et les attributions des sous-commissions sont flexibles et peuvent être modifiés selon les besoins, garantissant ainsi « une capacité d'adaptation continue »¹²¹. De surcroît, les règles régissant cette Commission sont contenues dans son propre règlement (*orders of reference*) alors que celles de la Commission des *Commons* le sont dans le Règlement de la Chambre (*standing order*). Ainsi, chez les *Lords*, les règles définissant le fonctionnement de la Commission spécialisée, parce qu'elles étaient plus flexibles, n'ont pas dû être fréquemment modifiées formellement, ce qui n'a pas empêché les modalités de leur suivi et de leur contrôle de varier au

¹¹⁵ CYGAN ADAM JAN, *The United Kingdom Parliament and European Union legislation*, Kluwer Law International, The Hague, 1998. p.157-158.

¹¹⁶ Etude citée par: (LORD) BINGHAM OF CORNHILL, 'The House of Lords: its Future?', (2010) *Public Law*, 261-274. p. 263; document original non disponible.

¹¹⁷ EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Report on 2010-12', House of Lords, London, 2012, p.7.

¹¹⁸ Id. p.7.

¹¹⁹ Traduction d'Emmanuelle SAULNIER. SAULNIER EMMANUELLE, *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2002. p.328.

À l'origine et jusqu'à 1999, cette Commission était intitulée *Select Committee of European Communities*.

¹²⁰ Pour plus d'informations, consulter le site de la Commission UE de la *House of Lords*: <http://www.parliament.uk/hleu> (24.11.2012)

¹²¹ SAULNIER EMMANUELLE, *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2002. p.354.

cours du temps. La Commission des *Lords* étant une véritable Commission d'enquête¹²², elle peut mener à bien des enquêtes par elle-même et nommer des conseillers spécialisés (*specialist advisers*¹²³). Nous verrons en premier lieu en quoi la mission des *Lords* en matière européenne diffère de celle des *Commons* (A), avant d'aborder les modalités de leur examen (B) et son champ (C).

A. Une mission différente des *Lords* en matière européenne

Bien que créées simultanément¹²⁴, dès l'origine, la mission de la Commission des *Lords* et celle des *Commons* était différente, « en ce qu'elle [la première] comportait à la fois une orientation plus politique – étudier au fond les mérites des propositions de législation communautaires soumises à son examen – et plus technique, celle d'examiner les propositions de la Communauté, quelle que soit leur forme, d'obtenir toute information nécessaire à leur propos, et de faire [un] rapport sur celles qui, de l'avis de la commission, soul[evaient] d'importantes questions politiques ou de principe, et sur toutes autres questions sur lesquelles il conviendrait d'attirer l'attention de la Chambre des Lords. »¹²⁵ Ainsi, elle « étudie les documents de l'UE déposés par un ministre devant la Chambre et les autres questions liées à l'Union Européennes »¹²⁶, se concentrant seulement sur les questions les plus importantes dont elle réalise un examen approfondi en ayant recours à des experts et en publiant ensuite des rapports sur les documents les plus importants pour le Royaume-Uni¹²⁷. Elle évalue aussi le bien-fondé de la proposition¹²⁸, ce que ne fait pas la Commission d'examen des *Commons*.

En ce sens, alors que cette dernière est simplement chargée de signaler les documents les plus importants et d'informer la Chambre, la Commission des *Lords* cherche à l'heure actuelle à « informer la *House of Lords*, influencer et contrôler le Gouvernement, influencer la Commission européenne et à intéresser les parties prenantes. »¹²⁹

¹²² Elle est classée sous la catégorie *investigative committee* par le MAY THOMAS ERSKINE (ED.), *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, LexisNexis, London, 2011. p.907.

¹²³ Id. p.907.

¹²⁴ Les *Lords* regrettent que les procédures d'examen en matière européenne n'aient été établies qu'en mai 1974 alors que le Royaume Uni était membre des CEE depuis le 1^{er} janvier 1973. HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Strengthening national parliamentary scrutiny of the EU - the Constitution's subsidiarity early warning mechanism', House of Lords, London, 2005. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/lducom/101/101.pdf>. p.13.

¹²⁵ SAULNIER EMMANUELLE, *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2002. p.329.

¹²⁶ *Terms of reference* (version modifiée le 16 mai 2012). LORDS HOUSE OF, 'The European Scrutiny system in the House of Lords. A short guide by the staff of the European Union Committee', London, 2013. <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Lords-EU-scrutiny-process.pdf>. p.19.

¹²⁷ CARTER CAITRIONA A., 'The Parliament of the United Kingdom: From Supportive Scrutiny to Unleashed Control?', in *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, MAURER, Andreas & WESSELS, Wolfgang, NOMOS, 2002.395-423. p.406.

¹²⁸ NORTON PHILIP, 'The United Kingdom: Political conflict, parliamentary scrutiny', in *National parliaments and the European Union*, NORTON, Philip, Franck Cass, 1998.92-109. p.100.

¹²⁹ EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Report on 2010-12', House of Lords, London, 2012, p.7.

Il faut noter, de plus, que les membres de la Chambre haute, qui ne sont pas élus, sont en conséquence moins soumis à la pression politique que ceux de la Chambre basse et mènent à bien une analyse plus approfondie pour laquelle ils disposent de plus de temps¹³⁰. Ils privilégient donc la profondeur de l'examen à la quantité de documents examinés.

Pour Piero GAMBALE, les modalités du travail de chacune des commissions sont ainsi complémentaires : le *European Scrutiny Committee* des *Lords* se limite à une étude de synthèse de la législation communautaire, demeurant de fait le lieu des grands débats sur l'Union Européenne par excellence – et ce, assurément, en raison des intérêts de la majorité de ses membres, experts et dirigeants de la Banque d'Angleterre, industriels, représentants syndicaux ou ex-ambassadeurs –, alors que le *European Union Committee* des *Commons* réalise une étude plus analytique des documents communautaires. C'est à cause de ces débats et de la composition de la Commission que l'opinion des *Lords* est particulièrement influente.¹³¹

Cette différenciation entre les Commissions des deux Chambres était par ailleurs voulue, les *Lords* ayant cherché à créer une Commission complémentaire à celle des *Commons*¹³². De plus, comme nous l'avons vu, ils disposent de plus de temps et ne sont pas, traditionnellement en tout cas, liés par des appartenances politiques¹³³.

Bref, Paul HARDY, Conseiller pour la législation européenne de la *House of Commons*, résume ainsi ses activités principales: « fournir des informations sur l'UE à la House of Lords et au public pour contribuer à la transparence ; attirer l'attention de la House of Lords, du Gouvernement, des institutions européennes et du public sur les matières importantes contenues dans cette information et en particulier de faire des recommandations – 'concentrant le débat' ; contribuer au processus législatif à Bruxelles par une analyse détaillée des propositions, en exposant les difficultés et en proposant des améliorations ; examiner le rôle du Gouvernement lorsqu'il donne son accord sur la législation européenne et, dans le cadre de ce processus, de contraindre le Gouvernement à ne pas seulement tenir compte de sa politique mais parfois aussi à la justifier ; l'examen de la Commission [européenne] et des politiques qu'elle propose. »¹³⁴

¹³⁰ JONES ALISTAIR, *Britain and the European Union*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2007. p.85.

¹³¹ GAMBALE PIERO, 'La partecipazione dei Parlamenti nazionali alla fase " ascendente" del diritto comunitario: modelli stranieri e novità dell'ordinamento italiano', (2010) *Amministrazione in cammino*, 1-10. 3. V. aussi : CYGAN ADAM JAN, *National Parliaments in an Integrated Europe: An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, London, 2001. p. 50 et 79 et JOWELL JEFFREY & OLIVER DAWN, *The Changing constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2007. p.95.

¹³² Adam CYGAN relate le contenu d'une interview avec Michael Pownall, ancien secrétaire de la Commission sur les Communautés Européennes. CYGAN ADAM JAN, *The United Kingdom Parliament and European Union legislation*, Kluwer Law International, The Hague, 1998. p.132-133.

¹³³ NORTON PHILIP, 'The United Kingdom: Political conflict, parliamentary scrutiny', in *National parliaments and the European Union*, NORTON, Philip, Franck Cass, 1998.92-109. p.105.

¹³⁴ HARDY PAUL, 'United Kingdom. The role of National parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union. Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010 Vol.1*,

B. Les modalités d'examen à la House of Lords

À la *House of Lords*, il n'y a pas, comme aux *Commons*, de réelles étapes dans l'examen effectué.

En premier lieu¹³⁵, les documents reçus au cours de la semaine précédente sont d'abord sélectionnés (ou filtrés, *sifted*) en deux étapes : par une première analyse des greffiers et des analystes de la Commission qui examinent les documents à la lumière des Mémoires gouvernementaux. Ils évaluent deux aspects : l'issue de la sélection qu'ils considèrent comme étant la plus appropriée et laquelle des sous-commissions devrait étudier la proposition. Dans un second temps, le Président de la Commission examine à son tour tous les documents et les recommandations effectuées pour mener à terme le filtrage ; il n'est pas tenu de suivre les recommandations des greffiers.

Il existe ensuite cinq possibilités : le Président décide de ne pas poursuivre l'examen et l'examen est déclaré achevé, le Gouvernement pouvant donc agir en toute liberté (1) ; il transmet le document à une sous-commission qui peut ensuite déclarer l'examen conclu (2) ; la sous-commission mène une enquête à l'issue de laquelle elle ne fait qu'un rapport d'information (3) ; la sous-commission prépare un rapport et demande un débat et ce n'est qu'une fois qu'il a été effectué et que le Gouvernement a répondu que l'examen est déclaré achevé¹³⁶ (4) ; la Commission étudie le document directement (5). Le Président peut également transmettre les documents reçus à la sous-commission pour information uniquement¹³⁷. À l'issue de leur examen qui peut donc donner lieu à la tenue d'une enquête ou à un échange avec les ministres concernés ou avec la Commission européenne ou avec toute partie impliquée, la Commission ou la sous-Commission publie ses conclusions sous forme de rapports, toujours approuvés par la Commission s'ils ont été élaborés par une sous-Commission. Le Gouvernement s'est engagé à répondre à tous les rapports dans un délai de deux mois¹³⁸. L'examen de la Commission - et donc l'autorisation pour le Gouvernement de poursuivre les négociations - n'est considéré comme achevé qu'une fois que le Gouvernement a transmis sa réponse.

Il faut également noter que le résultat des différentes étapes est publié dans le *Progress of scrutiny* (progrès de l'examen), disponible sur le site internet de la Commission, ce qui garantit la transparence.

RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.519-558. p.531.

¹³⁵ Toutes les informations sur la procédure interne sont tirées du « *scrutiny flowchart* » de la Commission des Lords. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee-/committee-work/parliament-2010/introduction-to-scrutiny/> (4.5.2013).

¹³⁶ CABINET OFFICE, 'Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments, 2009. p.9.

¹³⁷ HOUSE OF LORDS, 'The European Scrutiny system in the House of Lords. A short guide by the staff of the European Union Committee', London, 2013. <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Lords-EU-scrutiny-process.pdf> p.10.

¹³⁸ EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Report on 2010-12', House of Lords, London, 2012, p.16.

En pratique, environ 25% des documents reçus sont considérés comme importants et font l'objet d'un examen en sous-commission¹³⁹.

C. *Le champ du contrôle parlementaire*

En ce qui concerne le champ du contrôle, il semblerait que les *Lords*, tout comme les *Commons*, aient dans un premier temps limité leur examen au pilier communautaire mais qu'après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht les *Lords* se soient aussi intéressés au Troisième pilier¹⁴⁰. Cela leur était possible dans la mesure où leur Commission européenne pouvait, en vertu de son règlement, analyser « toute question sur laquelle elle considérait devoir attirer l'attention de la Chambre. »¹⁴¹ Grâce à cette clause d'ouverture, cette Commission a préparé, et prépare toujours, des rapports sur des questions européennes d'ordre général et non nécessairement en lien avec un document de l'Union spécifique¹⁴².

§4. *Conclusion*

Ainsi, il ressort de l'analyse britannique que les Chambre ont été conscientes de la nécessité de suivre les affaires européennes dès l'adhésion en 1973. Elles ont adopté, dès lors, des procédures de suivi des affaires européennes. Parce qu'elles ont démontré leur efficacité, elles n'ont été qu'assez peu changées depuis 1973.

Les modalités de contrôle à la *House of Commons* ont du être modifiées et adaptées à mesure que l'intégration européenne progressait et il apparaît que le système en place souffre d'un réel besoin de réforme pour être plus efficace et pouvoir fonctionner avec des ressources plus limitées, tout en permettant une meilleure publicité de ses activités européennes.

En revanche, le rôle de conseil et d'expertise adopté d'emblée par la *House of Lords* semble avoir amplement démontré son efficacité.

¹³⁹ HARDY PAUL, 'United Kingdom. The role of National parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union. Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010 Vol.1*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.519-558. p.532.

A titre d'exemple, au cours de la session 2010-12, sur 1796 *Explanatory memoranda* filtrés, 735 ont été soumis à la Commission ou à une sous-Commission pour y être analysés, ce qui représente env. 40%, soit une augmentation de 15% par rapport à 2010. EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Report on 2010-12', House of Lords, London, 2012, p.9.

¹⁴⁰ Les *Commons*, elles, ont exprimé la requête de pouvoir contrôler les deux piliers intergouvernementaux également et leur appliquer la même réserve d'examen parlementaire sans toutefois obtenir satisfaction sous le Gouvernement de John Major (1992-1997).

¹⁴¹ *Terms of Reference*.

¹⁴² CYGAN ADAM JAN, *The United Kingdom Parliament and European Union legislation*, Kluwer Law International, The Hague, 1998. p.136-137.

Enfin, en dehors de cette mobilisation parlementaire précoce, on note par rapport aux autres Etats étudiés une attitude gouvernementale disposée à faciliter le suivi des Chambres, ce qui n'a rien d'étonnant compte tenu des relations existant entre le Parlement et le Gouvernement dans le système institutionnel britannique.

Section 2. Allemagne

L'Allemagne est, tout comme l'Italie et la France, un des membres fondateurs des Communautés Européennes. Son ouverture en faveur de l'intégration européenne est notoire puisque dès le Préambule, la Loi Fondamentale de Bonn, telle que révisée à l'occasion de la ratification du Traité de Maastricht, établit que le peuple allemand est « animé de la volonté de servir la paix du monde en qualité de membre égal en droits dans une Europe unie », son article 24 prévoyant, en outre, la possibilité pour la Fédération de « transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales. » (al.1). Comme le soulignent Roland STURM et Heinrich PEHLE, la possibilité de transférer des droits de souveraineté (*Hoheitsrechten*) - qui comprennent les capacités législative, exécutoire et jurisprudentielle - n'était soumise originellement, ni au vote d'une majorité qualifiée des membres du *Bundestag* ni à l'approbation du *Bundesrat* alors que « tout transfert de droits de souveraineté représente une modification de l'ordonnance sur les attributions nationales et donc une modification matérielle de la constitution. Le Conseil parlementaire¹⁴³ n'aurait pas pu montrer plus clairement l'ouverture vers l'intégration de la Loi Fondamentale. »¹⁴⁴ Cette situation ne fut modifiée qu'en 1992 avec l'insertion de l'Article Europe (Art. 23 LF) qui prévoit la possibilité de transférer des droits de souveraineté sous réserve de l'approbation des deux Chambres, à la majorité des deux tiers dans certains cas.

Par ailleurs, la question de l'intégration européenne a impliqué, dès 1957, l'exécutif dans son ensemble, le *Bundestag*¹⁴⁵ et le *Bundesrat*¹⁴⁶ ; les ministères se sont répartis alors les responsabilités en

¹⁴³ *Parlamentarischer Rat* : organe chargé de rédiger une constitution pour les trois zones occidentales occupées composé de représentants des *Länder*.

¹⁴⁴ Argument avancé par R. Sturm et H. Pehle. STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005. p.38. Peut-être faut-il cependant nuancer sa portée puisqu'en 1949, lorsque la Loi Fondamentale est rédigée, l'intégration européenne telle qu'elle a pris forme dans le cadre des Communautés européennes n'est pas encore à l'ordre du jour.

V. aussi sur ce point : PANARA CARLO, 'The German *Länder* in the process of European Integration between *Föderalismusreform* and Reform Treaty', (2008) 14 *European Public Law*, 585-614. p.586.

¹⁴⁵ Le parlement allemand est constitué par le *Bundestag* et le *Bundesrat*, qui sont généralement assimilés à des chambres parlementaires bien que la nature du *Bundesrat* – composé de représentants des gouvernements des *Länder* – incite parfois à le qualifier plutôt « d'organe constitutionnel sui generis » (SCHMIDT MANFRED G., *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2011. p. 202). Ainsi, le *Bundesrat* n'est pas véritablement une Chambre du Parlement, mais une institution fédérale qui représente les *Länder* et participe à l'exercice de la fonction législative ainsi qu'à celle de la fonction exécutive. Ses membres ne sont pas des parlementaires fédéraux, mais – en tant que membres des gouvernements des *Länder* qui sont dotés de régimes parlementaires – parlementaires des *Länder*.

En vue de cette étude, on considérera cependant le *Bundesrat* comme une seconde chambre parlementaire puisqu'aux fins de l'exercice des prérogatives européennes il est envisagé comme tel. V. sur cet aspect : HÖLSCHIEDT SVEN, 'Formale Aufwertung - geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissaboner Vertrag', (2008) 3 *Integration*, 254-265. p. 255. Il faut cependant noter que la capacité du *Bundesrat* à participer de la légitimation démocratique de l'UE a pu être remise en cause en raison de la légitimité démocratique indirecte de ses propres membres. JANOWSKI CORDULA, 'Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der europäischen Rechtsetzung', in *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*, MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian, NOMOS, 2008.287-327. p.318.

matière européenne. Ainsi, après quelques variations dans l'équilibre de leurs divers engagements, actuellement tous les ministères disposent d'un service spécialisé dans les affaires européennes et sont autorisés à entrer en contact direct avec les institutions européennes, ce qui conduit parfois à une certaine incohérence de la position allemande, dont la Chancellerie assume cependant la responsabilité ultime¹⁴⁷. Notons que les Chambres ont commencé à examiner tout document européen pouvant présenter un intérêt pour la République Fédérale dès la signature des Traités de Rome.

Cependant, comme cela sera démontré, l'adaptation institutionnelle des Assemblées aux structures européennes ne s'est faite, pour le *Bundestag*, que tardivement puisqu'il a fallu attendre le Traité de Maastricht pour qu'une Commission Affaires de l'UE qui puisse réellement agir efficacement soit créée, alors qu'au *Bundesrat* l'instauration de la Commission Marché Commun et Zone de Libre Echange date de 1957.

Il conviendra donc ici d'étudier en premier lieu quelle a été l'évolution du rôle du *Bundestag* et du *Bundesrat* en matière européenne jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht (§1) afin d'examiner dans un second temps comment ce Traité a marqué le début d'une nouvelle étape dans l'engagement européen des deux chambres (§2). Leur adaptation suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne sera examinée dans le Second Chapitre.

Avant de commencer cette analyse, il est nécessaire de rappeler quelques unes des principales caractéristiques du système parlementaire d'outre-Rhin¹⁴⁸. Tout comme dans les quatre autres Etats étudiés, le parlement est bicaméral mais les deux chambres n'ont pas la même composition ni les mêmes capacités. Ainsi, la participation des *Länder* « à la législation et à l'administration de la

¹⁴⁶En réalité, le *Bundesrat* aurait lui dû être informé et les *Länder* écoutés depuis l'approbation du Traité CECA ; mais cette information n'était que sporadique et cessa ensuite d'après J. GRÜNHAGE : GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 183. L'article 2 de la loi portant ratification des Traités de Rome garantit le droit à l'information des deux Chambres et l'obligation du Gouvernement de les informer et si la décision prise par le Conseil est d'implication directe en Allemagne ou implique sa transposition par une loi, les Chambres doivent être informées avant la prise de décision du Conseil. Mais, comme le souligne Rudolf HRBEK « ce n'est là rien de plus qu'une confirmation de ce que dispose l'art. 53 phrase 3 LF : 'Le Bundesrat doit être tenu au courant de la conduite des affaires par le Gouvernement fédéral.' » HREBK RUDOLF, 'Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die Deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess', in *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften : Referate u. Diskussionsbeitr. e. Symposiums d. Dt. Vereinigung für Parlamentsfragen am 20./21. Juni 1986 in Stuttgart.*, Baden-Baden, 1986.17-36. p. 18. Pour plus d'information sur la mise en pratique de cette obligation d'informer le *Bundestag* voir : GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 126 et s.

¹⁴⁷ Pour plus d'informations sur la gestion des affaires européennes au sein du gouvernement et son évolution voir : STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005. p. 45 et s. On remarque qu'il existe aussi des problèmes de coordination entre ministères au sein du gouvernement fédéral, tout comme en Italie.

¹⁴⁸ On pourra consulter, sur le système politique allemand en général : SCHMIDT MANFRED G., *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2011. en particulier chap. 6, 7 et 8 et RUDZIO WOLFGANG, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, 2011. Partie C en particulier.

Fédération et aux affaires de l'Union européenne » s'exerce au travers du *Bundesrat* (Art. 50 de la Loi Fondamentale (LF))¹⁴⁹ qui « se compose de membres des Gouvernements des Länder, qui les nomment et les révoquent. » (art. 51, al.1 LF). En revanche, les « députés du Bundestag allemand sont élus au suffrage universel, direct, libre, égal et secret. Ils sont les représentants de l'ensemble du peuple [...] » (art. 38, al. 1 LF) et élisent le Chancelier (art. 63 LF). Le Gouvernement est responsable politiquement devant le seul *Bundestag* (art. 67 et 68 LF). Par ailleurs, certaines propositions de lois ayant trait aux fondements de l'Etat fédéral ou aux droits de souveraineté des *Länder* nécessitent l'approbation obligatoire du *Bundesrat* pour être adoptées, alors que dans d'autres matières le *Bundestag* peut légiférer sans son accord¹⁵⁰.

Il convient de souligner également que, dans la mesure où les élections régionales ne se tiennent pas toutes au même moment, les équilibres politiques sont susceptibles de fluctuer plusieurs fois par législature au sein du *Bundesrat*, ce qui peut provoquer des discontinuités dans son action.

Malgré ces différences entre *Bundesrat* et *Bundestag*, et bien que les Traités européens ne préjugent en rien sur la question¹⁵¹, dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole sur la subsidiarité, le *Bundesrat* est bien réellement assimilé à une seconde chambre, dotée elle aussi d'un vote comme le définit la *Integrationsverantwortungsgesetz*, la loi relative à la responsabilité d'intégration (IntVG), dans son article 11¹⁵².

Depuis le commencement du processus d'intégration européen, l'information du *Bundestag* et du *Bundesrat* en matière européenne est garantie. Ainsi, le droit pour les chambres parlementaires allemandes de recevoir les documents européens est contemporain de la signature des Traités de

¹⁴⁹ Toutes les citations de la Loi Fondamentale sont issues de la traduction officielle en français disponible sur le site internet du *Bundestag* http://www.bundestag.de/htdocs/f/documents/cadre/loi_fondamentale.pdf (3.9.2012).

¹⁵⁰ Il existe ainsi deux types de lois: *Zustimmungsgesetze* lois requérant l'approbation du *Bundesrat* et *Einspruchsgesetze* les lois pour lesquelles une fois obtenu l'accord du *Bundestag* le *Bundesrat* peut présenter un recours. S'il est approuvé par une majorité simple, le *Bundestag* peut l'ignorer par un vote de la majorité de ses membres (*Kanzlermehrheit* – majorité du chancelier), et s'il est approuvé par majorité qualifiée des deux tiers, il faut l'approbation de deux tiers des voix et au moins la moitié des membres du *Bundestag* (art. 77 LF). Pour plus d'information sur la procédure législative: RUDZIO WOLFGANG, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, 2011, p. 237 et s. et sur la relation entre *Bundesrat* et *Bundestag* et la nécessité de coopérer dans le système allemand: SCHMIDT MANFRED G., *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2011, en particulier p. 206-210.

¹⁵¹ UERPMANN-WITZACK ROBERT, 'Frühwarnsystem und Subsidiaritätsklage im deutschen Verfassungssystem', (2009) *EuGRZ*, 461-468. p. 464.

¹⁵² Cet article stipule dans son alinéa 1^{er} que « le *Bundestag* et le *Bundesrat* peuvent définir dans leurs règlements comment une opinion raisonnée au sens de l'article 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité doit être élaborée. » On peut donc en déduire que chacune des chambres s'est vue attribuer un des deux votes de l'Allemagne (interprétation défendue par id. p. 464 qui malgré tout critique cette solution équilibrable entre les deux Chambres (p. 464-465)).

Il faut à nouveau souligner que le *Bundesrat* n'est pas, dans le cadre national, véritablement une seconde Chambre. En effet, il n'est pas seulement une assemblée législative puisqu'il participe à l'exercice du pouvoir réglementaire au niveau fédéral et il n'est pas non plus élu : ses membres, délégués des Gouvernements des *Länder*, sont susceptibles d'être remplacés à tout moment selon la volonté des Gouvernements régionaux.

Rome¹⁵³, et le département E – *Europa* – du Ministère de l'économie puis des finances depuis 1998, en assume la responsabilité. Ce département joue donc un rôle clef puisqu'il se charge de répartir tous les documents de l'UE aux autres ministères, mais aussi au *Bundestag* et au *Bundesrat*, ce qui permet certes de décharger les services administratifs de la Chancellerie mais lui donne potentiellement un certain pouvoir puisqu'il peut retarder – et il l'a souvent fait – la transmission aux autres ministères alors que bien souvent les délais pour prendre des décisions politiques européennes sont très courts¹⁵⁴.

§1. Des droits d'information étendus face à une capacité d'influence limitée jusqu'au Traité de Maastricht

Nous étudierons à présent quel a été le rôle joué par le *Bundestag* (A) puis par le *Bundesrat* (B) en matière européenne jusqu'à la création de l'« Union Politique Européenne »¹⁵⁵ en 1992.

A. Les tentatives d'institutionnalisation de la participation du Bundestag échec après échec

L'adaptation du *Bundestag* au processus d'intégration européen s'est faite en quatre étapes entre l'approbation des Traités de Paris et de Rome et celle du Traité de Maastricht. Elle se caractérise tout d'abord par une absence de structure spécifique jusqu'à 1983, puis la création de l'*Europakammer* (Chambre Europe) cette même année, suivie de celle de l'*Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaft* (sous-commission de la Commission affaires étrangères pour les questions de la Communauté européenne) en 1987. Enfin, l'*EG Ausschuss* (Commission CE) fut instaurée en 1991 ; il s'agira ici d'analyser cette évolution.

Parce que la politique européenne était assimilée à la politique étrangère, comme dans la plupart des Etats membres¹⁵⁶, et à cause du double mandat automatique qui exista entre le *Bundestag* et le

¹⁵³ L'article 2 de la Loi du 25 mars 1957 concernant les Traités de Rome stipule que « le Gouvernement fédéral doit constamment informer le *Bundestag* et le *Bundesrat* des évolutions au sein du Conseil de la Communauté Economique Européenne et du Conseil de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique. » Cependant, la loi ne prescrit pas une obligation stricte puisque c'est le verbe « *soll* » non absolu qui est utilisé et non « *mus* » ne laissant lui aucune marge d'interprétation. En outre, aucun délai n'était fixé et les parlementaires ne se plaignaient que rarement de l'absence de respect de ses obligations du Gouvernement. Critique de : JANOWSKI CORDULA, *Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien. Legitimationsgarant der EU?*, NOMOS, Baden-Baden, 2004. p. 73.

¹⁵⁴ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005. p. 51-52.

¹⁵⁵ JANOWSKI CORDULA, 'Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der europäischen Rechtsetzung', in *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*, MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian, NOMOS, 2008.287-327. p. 291.

Parlement européen jusqu'à 1979, aucune structure parlementaire véritable n'a été créée à la chambre basse avant 1983¹⁵⁷, alors même que le nombre de membres du *Bundestag*, qui étaient également eurodéputés, avait largement chuté¹⁵⁸ et que, même précédemment, le degré réel de connaissance en matière européenne des parlementaires qui ne siégeaient pas également au Parlement Européen était largement insuffisant. Ainsi, le traitement des documents européens relevait de chacune des commissions sectorielles¹⁵⁹ et pratiquement aucun des parlementaires sans double mandat ne s'intéressait aux questions européennes, qui n'étaient d'ailleurs pas débattues dans des cercles plus larges, que ce soit en commission ou en session plénière¹⁶⁰. Cette institutionnalisation tardive du traitement des documents européens peut surprendre alors même que le déficit démocratique des Communautés européennes avait été dénoncé, dès 1975, par un membre du parti social-démocrate, SCHEU¹⁶¹.

La rupture du lien entre les deux instances parlementaires déclencha, en Allemagne plus qu'ailleurs, une certaine préoccupation : on se demandait comment leur relation allait pouvoir être maintenue¹⁶². Pour y remédier se créa en 1983 la *Europakommission* – Commission Europe – composée de onze membres du *Bundestag* et du Parlement européen avec le statut d'une commission d'enquête. Cet organe resta en fonction jusqu'à 1986¹⁶³, avec pour mission de préparer des

¹⁵⁶ Sur l'Allemagne, pour tous : OBRECHT MARCUS, Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée Nationale, HAL, 2009. p. 147.

¹⁵⁷ Il y a bien eu le *Integrations-Ältestenrat* (littéralement : le Conseil des Doyens-Intégration) dont le rôle devait être de recevoir les informations transmises par le Gouvernement fédéral et de les transmettre aux Commissions sectorielles entre 1961 et 1969 mais sa dépendance vis-à-vis du Conseil des Doyens et donc son incapacité d'adopter des résolutions l'empêchèrent d'avoir jamais une influence en matière de politique européenne. FUCHS MICHAEL, 'Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages', (2004) 1 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3-24. p. 4.

Timm BEICHELT considère quant à lui que l'adaptation après 1979 n'a pas eu lieu avant 1987 avec la création de la sous-commission pour les questions de la CE et que jusqu'à lors « la politique européenne continuait à être traitée comme la politique étrangère. » BEICHELT TIMM, Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems., VS Verlag, Wiesbaden, 2008.p.249.

¹⁵⁸ En 1979 ils n'étaient déjà plus que 28 sur 81 eurodéputés. DEUTSCHER BUNDESTAG, Datenhandbuch zur Geschichte des deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Nomos, Baden Baden, 1999. p.469.

¹⁵⁹ V., pour la procédure détaillée : GRÜNHAGE JAN, Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 128-129.

¹⁶⁰ WEBER-PANARIELLO PHILIPPE A., Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995. p.244.

¹⁶¹ Citation de son intervention en session plénière contenue dans JANOWSKI CORDULA, Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien. Legitimationsgarant der EU?, NOMOS, Baden-Baden, 2004. p. 73.

¹⁶² Ainsi, des relations entre le Parlement et les groupes parlementaires furent développées. Les parlementaires européens devaient pouvoir avoir accès au *Bundestag* et le secrétariat des représentants allemands au PE fut transformé en bureau de liaison entre l'administration du *Bundestag* auprès du PE. WEBER-PANARIELLO PHILIPPE A., Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995. p. 244. Voir également : SCHOFF EBERHARD, 'Bundestag und Europäisches Parlament. Zur Neugestaltung der Beziehungen seit der Direktwahl', (1982) Zeitschrift für Parlamentsfragen, 199-205..

¹⁶³ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005. p. 66.

recommandations sur les décisions à prendre en matière de politique européenne. Mais, comme il ne pouvait pas les transmettre à l'Assemblée, il demeurait tributaire de leur adoption, ou de celle de ses remarques, par une des Commissions sectorielles¹⁶⁴. De plus, elle ne pouvait être désignée en tant que commission compétente pour l'examen de documents de la CE¹⁶⁵ et ne se réunissait que rarement (35 fois entre 1983 et 1986)¹⁶⁶. Elle ne put donc remplir son rôle de coordinatrice ni améliorer la publicité de l'examen des textes européens puisqu'aucune de ses recommandations n'a jamais fait l'objet d'examen en session plénière. Par ailleurs, ses tentatives pour obtenir une institutionnalisation de son rôle ont échoué¹⁶⁷. Aussi, son action ne permit-elle pas non plus d'attirer l'attention des autres parlementaires sur les événements européens¹⁶⁸.

C'est pourquoi fut instaurée, en 1987, l'*Unterausschuss des Auswärtigen Ausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaft* – la sous-commission de la Commission affaires étrangères pour les questions de la Communauté européenne –, dont les 26 membres étaient aussi issus des deux assemblées – *Bundestag* et Parlement européen – de façon égale. Tous les membres du *Bundestag* n'appartenaient pas cependant à la Commission affaires étrangères, certains provenaient des commissions du budget, d'autres des finances, de l'économie ou encore de l'agriculture¹⁶⁹. Cette sous-commission devait jouer un rôle de conseil sur les propositions transmises à la Commission affaires étrangères et préparer les résolutions, vérifier les projets de la Communauté Européenne les plus importants politiquement et surtout coordonner la position du *Bundestag* lorsqu'une même proposition était examinée par plusieurs Commissions sectorielles. Pour M. FUCHS, le fait que cette tâche importante lui ait été confiée révèle déjà la prise de conscience croissante de la nécessité d'exercer une influence parlementaire coordonnée¹⁷⁰. Mais, comme le souligne à juste titre Cordula JANOWSKI, on peut en conclure également qu'à la fin des années 1980 le *Bundestag* ne considérait

¹⁶⁴ FUCHS MICHAEL, 'Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages', (2004) 1 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3-24. p. 5. R.Sturm et H.Pehle soutiennent, eux, que cette commission avait un droit de vote ou de proposition. STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005. p. 67. Nous optons cependant pour l'information donnée par M.Fuchs, qui dirigea le secrétariat de la Commission Affaires de l'UE de 1999 à 2003.

¹⁶⁵ WEBER-PANARIELLO PHILIPPE A., *Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995. p. 258.

¹⁶⁶ OBRECHT MARCUS, *Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée Nationale*, HAL, 2009. p. 148.

¹⁶⁷ V. à ce sujet: JANOWSKI CORDULA, *Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien. Legitimationsgarant der EU?*, NOMOS, Baden-Baden, 2004. p. 75.

¹⁶⁸ WEBER-PANARIELLO PHILIPPE A., *Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995. p. 259.

¹⁶⁹ Id. p. 259.

¹⁷⁰ FUCHS MICHAEL, 'Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages', (2004) 1 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3-24. p. 5. Aussi sur les tenants de ses responsabilités.

pas encore les questions européennes comme indépendantes de la politique étrangère¹⁷¹. Au bout du compte, cette initiative fut un échec car la sous-commission ne pouvait examiner que les documents transmis par sa commission de rattachement, et tous les documents ne l'étaient pas¹⁷². De plus, elle n'avait pas non plus de droit de vote ni de proposition et elle était en concurrence avec les autres sous-commissions en charge de la politique européenne de la Commission du budget et la Commission juridique¹⁷³.

En juin 1991 fut créé l'*EG-Ausschuss* – la Commission CE – composée de 33 membres de la Chambre basse et de 11 parlementaires européens ayant le droit de participer sans avoir le droit de voter. Cette nouvelle Commission était maintenant compétente en matière de révision des Traités, de Communautés Economiques, d'Affaires institutionnelles de la Communauté Européenne (CE), de Coopération avec le Parlement Européen ainsi qu'avec les autres parlements de la CE¹⁷⁴, et enfin, elle délibérait sur les propositions de la CE. Sa création marquait donc une « nette amélioration dans le traitement institutionnel des affaires européennes au *Bundestag*. Mais elle ne put remplir les attentes placées en elle car elle ne put s'imposer face aux Commissions Affaires étrangères et Économie, traditionnellement fortes et dont les ministères correspondant assumaient conjointement la majeure responsabilité au sein du Gouvernement.»¹⁷⁵. En fait, cette Commission, conçue comme un organe transversal, n'était compétente que lorsqu'une des commissions sectorielles ne l'était pas¹⁷⁶. Elle manquait également de temps, étant obligée de se réunir après les commissions sectorielles, et échoua donc dans son rôle de coordination de la position du *Bundestag*¹⁷⁷. Elle put cependant mieux exercer un contrôle du Gouvernement que la sous-

¹⁷¹ JANOWSKI CORDULA, Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien. Legitimationsgarant der EU?, NOMOS, Baden-Baden, 2004. p.77.

¹⁷² STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005. p. 67.

¹⁷³ FUCHS MICHAEL, Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages - kein Ausschuss wie jeder andere!, Deutscher Bundestag, Berlin, 2003. p.8 cité par OBRECHT MARCUS, Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée Nationale, HAL, 2009. p. 148.

¹⁷⁴ La Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne (COSAC) avait été créée en 1989.

¹⁷⁵ FUCHS MICHAEL, 'Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages', (2004) 1 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3-24. p.6.

¹⁷⁶ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005. p. 69. Les auteurs expliquent cette limitation par une volonté du FDP (*Freie Demokratische Partei* – parti libéral) qui régnait sur les ministères des finances et des affaires étrangères et craignait la concurrence d'une Commission CE trop puissante.

¹⁷⁷ D'ailleurs, comme le soulignent R. STURM et H.PEHLE, l'étude préalable à la ratification du Traité de Maastricht qui était pourtant du domaine de sa compétence ne lui a pas été confiée et une commission spéciale a été créée à cette fin, commission qui, elle, eut un certain poids politique et attira l'attention publique. Id. p.70 et BEICHEL TMM, Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems., VS Verlag, Wiesbaden, 2008. p. 249.

commission qui l'avait précédée et connut un certain succès dans le développement des relations interparlementaires.¹⁷⁸

Ainsi donc, comme souligne Anna Katharina MANGOLD, le *Bundestag* « s'est laissé le temps, jusque dans les années 1990, pour réagir convenablement aux changements du cadre de ses fonctions législatives provoqués par l'intégration européenne »¹⁷⁹. D'ailleurs, d'après cette auteure, l'adaptation tardive est justifiée par cinq facteurs que sont : le consensus pro-européen des membres de la Chambre basse préalablement mentionné, la conception traditionnelle selon laquelle le rôle du parlement se limite à la dimension nationale, la trop grande complexité des processus décisionnels au niveau européen qui rendait une participation du parlement peu prometteuse, une charge de travail déjà trop importante qui empêchait d'analyser tous les documents européens convenablement, et enfin la concurrence existant entre les commissions sectorielles¹⁸⁰.

B. Conscient de l'importance de l'intégration, le Bundesrat s'organise mais ne détient, longtemps, que des prérogatives limitées

Bien qu'ayant adapté sa structure institutionnelle dès 1957, le *Bundesrat* – de même que les *Länder* – n'a acquis une réelle capacité à participer aux Affaires européennes qu'au moment de l'approbation de l'Acte Unique. Auparavant, les *Länder* avaient déjà essayé de se faire entendre dès l'approbation du Traité CECA, puis au moment de la négociation des Traités de Rome, et encore en 1979.

Nous examinerons maintenant cette évolution.

Au *Bundesrat* la prise de conscience de la nécessité d'agir en matière européenne date du milieu des années 1980 lorsque ses membres se rendirent compte que leurs capacités d'approuver des lois nationales allemandes, et les compétences législatives des *Länder*, étaient peu à peu diminuées par la législation européenne¹⁸¹. Le *Bundesrat* se montra pour ces raisons plus déterminé que la Chambre basse dans sa revendication de capacités à participer au processus d'intégration européenne. Ainsi, il obtint en 1986 lors de l'approbation de l'Acte Unique Européen des prérogatives qui ne seraient

¹⁷⁸ WEBER-PANARIELLO PHILIPPE A., Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995.p.261-263.

¹⁷⁹ MANGOLD ANNA KATHARINA, Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht. Die Europäisierung der deutschen Rechtsordnung in historisch-empirischer Sicht, Mohr Siebeck Tübingen, 2011. p.332.

¹⁸⁰ Id. p. 332.

¹⁸¹ Pour tous : JANOWSKI CORDULA, 'Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der europäischen Rechtsetzung', in *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*, MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian, NOMOS, 2008.287-327. p. 316. Elle fait ici référence à l'organisation fédérale de la République Fédérale.

accordées au *Bundestag* qu'en 1992 avec la réforme constitutionnelle provoquée par la ratification de l'Allemagne du Traité de Maastricht¹⁸². Il est intéressant de noter que, comme le souligne Cordula JANOWSKI, « la participation des *Länder* au travers du *Bundesrat* à la politique européenne vise tout d'abord à la préservation d'une clause centrale de la structure étatique du système de Gouvernement allemand et moins à la légitimation démocratique de l'UE et de ses décisions. »¹⁸³

Avant cela, certains *Länder* avaient tenté de faire entendre leur avis au niveau fédéral dès la procédure d'adoption du Traité CECA, sans toutefois y parvenir¹⁸⁴, en partie à cause de l'opposition du Chancelier Adenauer¹⁸⁵. Le Gouvernement fédéral décida donc, en seul juge, du transfert de compétences des Etats fédérés aux Communautés européennes durant plusieurs décennies. Pour ce faire, selon Rudolf HRBEK, il arguait du fait que, d'après l'art. 32 LF, la responsabilité en matière de relations étrangères relevait de l'Etat fédéral et faisait prévaloir que l'art. 24 LF réserve la prérogative d'intégration à la Fédération et, qu'en outre, on trouve dans le préambule et dans l'article 24 de la Loi Fondamentale la décision originelle en faveur de l'intégration européenne. Il soutenait également que la participation des *Länder* restreindrait ses capacités d'agir dans le domaine de la politique extérieure et d'intégration¹⁸⁶.

Par ailleurs, au cours des négociations en vue de l'approbation des Traités de Rome, la Fédération avait autorisé les *Länder* à envoyer un observateur : la figure de cet observateur, le *Länderbeobachter*, a ensuite été ancrée dans l'art. 2 de la loi portant approbation des Traités de 1957. Il fait depuis lors partie de la Représentation Permanente, accompagne le représentant de la République Fédérale aux réunions européennes et informe les *Länder* au travers du *Bundesrat*¹⁸⁷.

¹⁸² Id. p. 316.

¹⁸³ Id. p.301.

¹⁸⁴ Dans l'accord de Lindau entre le *Bund* et les *Länder* du 14 novembre 1957 était cependant garantie leur participation au processus décisionnel préalable à la conclusion de traités internationaux avec d'autres Etats, mais sans que cela leur permette une réelle participation ni influence en matière européenne. STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p.87-88.

¹⁸⁵ ALEMANN ULRICH (VON) & MÜNCH, CLAUDIA, 'Nordrhein-Westfalen in Europa – Eine Region im Spannungsfeld zwischen regionaler Identität und Europäischer Integration', (2002) *Jahrbuch der Heinrich Heine Universität*, 293-304. p. 295. Les auteurs soulignent en particulier les tentatives de la région Rhénanie du Nord – Westphalie de faire usage de sa possibilité de participer par l'intermédiaire du *Bundesrat* sans toutefois y parvenir à défaut de l'adoption d'une position commune avec les autres régions qui considéraient ce débat comme une « question de ce *Land* ». V. également sur la tentative de garantir la participation des *Länder* dès las CECA : HREBK RUDOLF, 'Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die Deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess', in *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften : Referate u. Diskussionsbeitr. e. Symposiums d. Dt. Vereinigung für Parlamentsfragen am 20./21. Juni 1986 in Stuttgart.*, Baden-Baden, 1986.17-36. p. 18.

¹⁸⁶ HREBK RUDOLF, 'Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die Deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess', in *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften : Referate u. Diskussionsbeitr. e. Symposiums d. Dt. Vereinigung für Parlamentsfragen am 20./21. Juni 1986 in Stuttgart.*, Baden-Baden, 1986.17-36. p.19.

¹⁸⁷ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p. 88. Pour plus d'informations, V. le site internet officiel : <http://www.laenderbeobachter.de/> (31.10.12) et l'Accord des *Länder* du 24.10.1996.

Cette situation a été cependant quelque peu améliorée par l'instauration en 1979 du *Länderbeteiligungsverfahren* (la procédure de participation des *Länder*) sur l'insistance, entre autres, des *Länder* de Bavière et de Rhénanie du Nord-Westphalie¹⁸⁸. Grâce à cette procédure, la Fédération était obligée de prendre en compte l'avis des *Länder*, de les informer à temps et d'impliquer deux représentants lors des consultations¹⁸⁹ ; ces droits n'étaient donc pas garantis au *Bundesrat* mais bien aux *Länder*¹⁹⁰. Il semblerait pourtant que les *Länder* n'aient pas tant bénéficié de ce mécanisme puisque selon Rudolf HRBEK leur capacité d'influence n'ayant pas été augmentée, l'élargissement revendiqué de leurs prérogatives ne se trouvait pas satisfait¹⁹¹. Ce mécanisme aurait ainsi requis que les *Länder* puissent s'organiser¹⁹². Quoi qu'il en eût été, la Fédération demeurait libre de décider contre leur avis¹⁹³.

La possibilité pour les régions de participer aux négociations européennes grâce à ce Mécanisme et à l'Observateur des *Länder* ne semble donc pas avoir été très satisfaisante¹⁹⁴.

Le manque d'efficacité des mécanismes existants invita les *Länder* à requérir l'introduction de plus larges prérogatives visant leur participation effective dans la loi portant ratification du Traité de l'Acte Unique Européen – ils conditionnèrent leur approbation à cette insertion - et, par suite, le Gouvernement fédéral était obligé « d'informer le *Bundesrat* le plus tôt possible de tous les projets qui pouvaient présenter un intérêt pour les *Länder* (art. 2 al. 1) – le spectre des documents transmis est donc amplifié -, de consulter le *Bundesrat* avant d'approuver tout document des Communautés européennes affectant totalement ou partiellement les compétences de *Länder* (art.2 al. 2) et d'inviter un représentant des *Länder* lors des négociations des organes de conseil du Conseil ou de la

On relèvera l'importance de cette institution unique dont aucun équivalent n'existe dans les autres Etats membres.

¹⁸⁸ ALEMANN ULRICH (VON) & MÜNCH, CLAUDIA, 'Nordrhein-Westfalen in Europa – Eine Region im Spannungsfeld zwischen regionaler Identität und Europäischer Integration', (2002) *Jahrbuch der Heinrich Heine Universität*, 293-304. p. 295. Voir aussi quant aux conditions de son émergence et son contenu : GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 189.

¹⁸⁹ ALEMANN ULRICH (VON) & MÜNCH, CLAUDIA, 'Nordrhein-Westfalen in Europa – Eine Region im Spannungsfeld zwischen regionaler Identität und Europäischer Integration', (2002) *Jahrbuch der Heinrich Heine Universität*, 293-304. p. 295. J. GRÜNHAGE souligne cependant que des représentants des *Länder* pouvaient déjà participer à de nombreuses négociations auparavant et que cela ne constitue donc pas une nouveauté. GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 190.

¹⁹⁰ GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 190.

¹⁹¹ HREBK RUDOLF, 'Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die Deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess', in *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften : Referate u. Diskussionsbeitr. e. Symposiums d. Dt. Vereinigung für Parlamentsfragen am 20./21. Juni 1986 in Stuttgart.*, Baden-Baden, 1986.17-36. p. 24.

¹⁹² STÜRM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p. 89.

¹⁹³ GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 190.

¹⁹⁴ Id. p. 192. (p. 193: raisons de cet échec).

Commission dans les cas où le *Bundesrat* doit être consulté. (art. 2 al. 5)¹⁹⁵ Le Gouvernement fédéral devait « tenir compte des avis [des *Länder*] lors des négociations » et n'était autorisé par l'art.2 al. 3 de cette loi à ne pas les suivre que « pour des raisons impérieuses de politique étrangère et de sécurité. » Pour C. JANOWSKI, les *Länder* se voyaient attribuer, de fait, un droit de veto, droit modéré par le fait que le Gouvernement fédéral demeurait cependant juge ultime au sein des réunions du Conseil des Communautés. Néanmoins, il devait justifier son action en cas de non-respect (art. 2 al. 4)¹⁹⁶. En outre, l'art. 2 al. 6 prévoyait que les détails concernant l'information et la participation des *Länder* soient précisés par un accord entre la Fédération et les Etats fédérés. Cet accord, approuvé après de laborieuses négociations le 17 décembre 1987¹⁹⁷, élargissait pour beaucoup, dans son article I, la liste des documents transmis aux *Länder* qui incluait désormais, entre autres, les documents du Conseil et du Conseil européen, ceux des rencontres ministérielles informelles, ceux des Comités du Conseil ainsi que ceux de la Commission et de ses organes lorsqu'ils étaient adressés au Conseil ou à la République Fédérale par des voies officielles. Les rapports et les communications des organes des CE sur le Conseil européen, le Conseil ou des rencontres ministérielles informelles, parmi d'autres nombreux documents, devaient aussi leur être remis. Il y avait bien là indubitablement un saut qualitatif dans le degré d'information des régions allemandes, qui pouvaient encore demander un complément oral et étaient, de fait, pratiquement informées de tout¹⁹⁸.

Il était d'autant plus nécessaire de garantir une possibilité d'influence aux *Länder* que l'Acte Unique déléguait aux instances européennes des compétences affectant directement les Etats fédérés, comme par exemple la protection de l'environnement ou la politique sociale¹⁹⁹, et que l'approbation de ce nouveau Traité signifiait le passage à la majorité qualifiée au Conseil dans certains domaines, où l'unanimité n'était donc plus requise. Surtout, dans la mesure où, en principe, les *Länder*

¹⁹⁵ HREBK RUDOLF, 'Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die Deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess', in *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften : Referate u. Diskussionsbeitr. e. Symposiums d. Dt. Vereinigung für Parlamentsfragen am 20./21. Juni 1986 in Stuttgart.*, Baden-Baden, 1986.17-36. p. 23. On consultera son analyse dans son intégralité pour une étude plus précise du contenu de cette loi et des changements qu'elle apportait.

¹⁹⁶ JANOWSKI CORDULA, 'Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der europäischen Rechtsetzung', in *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*, MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian, NOMOS, 2008.287-327. p. 316.

¹⁹⁷ Accord du 17 décembre 1987 entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* sur l'information et la participation du *Bundesrat* et les *Länder* aux projets dans le cadre des Communautés européennes en application de l'article 2 de la loi du 19 décembre 1986 portant sur l'Acte Unique Européen du 28 février 1986 (Accord Fédération-Länder 1987) *Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften in Ausführung von Art. 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986*

¹⁹⁸ GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 198.

¹⁹⁹ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p. 89.

disposent de la compétence d'exécution des lois fédérales, ils souhaitaient participer aux décisions européennes qui avaient ensuite une influence sur les lois fédérales qu'ils devaient appliquer. Les *Länder* redoutaient, d'autre part, qu'usage soit fait des art. 235 et 100a TCE²⁰⁰.

Mais, dans la pratique, l'avis des *Länder* n'était pas réellement suivi et leur participation aux réunions du Conseil et de la Commission dépendait de la volonté du responsable de la délégation allemande²⁰¹.

Pour ce qui est de l'organisation interne du *Bundesrat*, elle eut lieu bien plus tôt qu'au *Bundestag* puisque dès décembre 1957 fut créée, en prévision de l'entrée en vigueur des Traités de Rome et de la transmission de documents européens²⁰², la Commission spéciale «Marché commun et zone de libre échange» (*Gemeinsamer Markt und Freihandelszone*) transformée en 1965 en Commission permanente pour les questions des Communautés européennes (*Ständiger Ausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaften*) qui serait renommée, en 1993, Commission pour les questions de l'Union européenne (*Ausschuss für Fragen der Europäischen Union*).

Depuis sa création, et encore actuellement, cette Commission est chargée de l'examen de tous les documents transmis au *Bundesrat* ayant un impact pour les *Länder* tandis que les commissions sectorielles ont un rôle subsidiaire. Elle tient cependant compte de leurs recommandations lorsqu'elle examine la base juridique et le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

L'examen des documents européens n'a pas toujours été sans poser problème : la tâche de la Commission CE peut être ardue lorsque les avis transmis par les Commissions sectorielles divergent ou, plus généralement, que l'expertise technique et les informations manquent²⁰³. Elle détermine également si la prise en compte d'un avis du *Bundesrat* par le Gouvernement fédéral est cruciale ou non depuis l'introduction de cette distinction en 1992²⁰⁴. Somme toute, pour Jan GRÜNHAGE, en 2007, cette Commission assumait son rôle de « commission centrale pour la prise de position en matière de politique européenne au sein du *Bundesrat* de manière satisfaisante depuis [1957]».

En outre, puisque l'article 2 de la Loi portant ratification des Traités de Rome spécifiait que le *Bundesrat* devait être informé avant la prise de décision par le Conseil, il était admis que le *Bundesrat*

²⁰⁰ GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 194.

²⁰¹ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p. 90.

²⁰² V. pour plus d'informations: GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 214.

²⁰³ Id. p. 187.

²⁰⁴ Informations sur cette commission issues de: WOHLAND ELISABETH, *Bundestag, Bundesrat und Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess. Zur Auslegung von Art. 23 Grundgesetz unter Berücksichtigung des Verfassungsvertrags von Europa und des Vertrags von Lissabon*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2008. p. 135.

puisse formuler des avis (qualifiés de « simples décisions parlementaires – *schlichte Parlamentsbeschlüsse* »), qui pouvaient être adoptés soit par une commission au nom de l'Assemblée soit en session plénière²⁰⁵. Néanmoins, comme il a été souligné, le *Bundesrat* était confronté à de nombreux obstacles si bien que sa participation aux questions européennes, au moins jusqu'en 1982, n'était pas satisfaisante et ne parvenait pas à compenser la réduction de l'ampleur des compétences des *Länder*²⁰⁶.

Par ailleurs, en vue de pouvoir agir plus promptement et afin de résoudre les difficultés découlant du fait que le *Bundesrat* ne se réunit en session plénière que douze fois par an, et surtout pour pouvoir en dépit de cela faire usage de toutes les nouvelles prérogatives garanties au *Bundesrat* depuis 1987, a été créée, en 1988, la Chambre CE (*EG Kammer*) par une modification de son règlement, Chambre qui fut ensuite remplacée en 1993 par la Chambre européenne (*Europakammer*) (voir *infra*).

Ainsi, il existe depuis 1988 deux structures spécialisées dans les questions européennes au sein du *Bundesrat* : la Commission pour les questions des Communautés européennes et la Chambre européenne.

D'après Jan GRÜNHAGE, la participation du *Bundesrat* aux questions européennes a donc été, grâce à son organisation interne, plus efficace et plus reconnue que celle du *Bundestag*. La chambre des Régions a su tirer profit de son nouveau rôle en matière européenne dont elle s'est saisie progressivement. En outre, le nombre de documents des Communautés européennes examinés était limité dans un premier temps et n'a augmenté que progressivement : il y en eut 5 en 1960, 65 en 1965, 171 en 1970, 199 en 1975 puis 420 en 1981 et 364 en 1985²⁰⁷.

§2. Une nouvelle étape à partir du Traité de Maastricht

La ratification du Traité de Maastricht par la République Fédérale, et la réforme constitutionnelle qu'elle entraîna (art. 23, 45 et 52 LF), marquent le commencement d'une nouvelle étape dans la participation des Chambres parlementaires au processus d'intégration européenne ; leurs droits sont désormais constitutionnalisés (A). C'est pour le *Bundestag* la marque d'une entière nouveauté (B) alors que pour le *Bundesrat* il s'agit plutôt d'une simple – mais nette - amélioration de son statut (C).

A. L'adaptation de la Loi Fondamentale au processus d'intégration européenne

²⁰⁵ Pour plus d'informations, V.: GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 185-186.

²⁰⁶ Id. p. 188.

²⁰⁷ Id. p. 186-187.

Cette très importante réforme de la Loi Fondamentale introduisit « l'Article Europe » (*Europaartikel*, art. 23 LF)²⁰⁸ qui différencie enfin intégration européenne et traités internationaux, objet de l'art. 24 LF, et requiert une majorité qualifiée des deux assemblées pour le transfert de nouvelles compétences²⁰⁹ dans certains cas : la même majorité que pour les révisions de la Loi Fondamentale est désormais requise. L'introduction de l'article 23 LF marque en effet la fin de l'assimilation des traités relatifs à l'intégration européenne aux autres traités internationaux, et confirme l'engagement de la République Fédérale dans ce processus (al.1).

L'alinéa 2 garantit par ailleurs la participation du *Bundestag* et des *Länder* aux affaires européennes et leur information, définissant ainsi que « Le Bundestag et les Länder par l'intermédiaire du Bundesrat concourent aux affaires de l'Union européenne. Le Gouvernement fédéral doit informer le Bundestag et le Bundesrat de manière complète et aussi tôt que possible. »²¹⁰

Enfin, les deux assemblées doivent avoir l'occasion d'exprimer leur opinion, dans tous les cas pour le *Bundestag*²¹¹, et, pour le *Bundesrat*, avec certaines restrictions en fonction des compétences affectées ou de la nécessité - ou non - de sa participation dans un contexte similaire au niveau national²¹².

L'introduction de l'article 23 LF permet donc tout d'abord un rééquilibrage des droits des deux assemblées parlementaires fédérales²¹³ et, au-delà, la constitutionnalisation des droits des assemblées en matière européenne.

²⁰⁸ Sur le processus d'élaboration de l'art. 23 LF voir : id. p. 145-151.

²⁰⁹ L'art. 23 al. 1 dispose ainsi que : « Pour l'édification d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne qui est attachée aux principes fédératifs, sociaux, d'État de droit et de démocratie ainsi qu'au principe de subsidiarité et qui garantit une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle de la présente Loi fondamentale. A cet effet, la Fédération peut transférer des droits de souveraineté par une loi approuvée par le Bundesrat. L'article 79, al. 2 et 3 est applicable à l'institution de l'Union européenne ainsi qu'aux modifications de ses bases conventionnelles et aux autres textes comparables qui modifient ou complètent la présente Loi fondamentale dans son contenu ou rendent possibles de tels modifications ou compléments. » ; Art. 79 : « La Loi fondamentale ne peut être modifiée que par une loi qui en modifie ou en complète expressément le texte. [...] (2) Une telle loi doit être approuvée par les deux tiers des membres du Bundestag et les deux tiers des voix du Bundesrat. (3) Toute modification de la présente Loi fondamentale qui toucherait à l'organisation de la Fédération en Länder, au principe de la participation des Länder à la législation ou aux principes énoncés aux articles 1 et 20, est interdite. »

²¹⁰ Comme il sera expliqué plus avant, ce que « aussi tôt que possible » implique n'est pas clairement ni suffisamment défini et cette question a été examinée par la Cour Constitutionnelle Fédérale en 2012. BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012.

²¹¹ Al. 3 : « Avant de concourir aux actes normatifs de l'Union européenne, le Gouvernement fédéral donne au Bundestag l'occasion de prendre position. Dans les négociations, le Gouvernement fédéral prend en considération les prises de position du Bundestag. Les modalités sont définies par la loi. »

²¹² Al. 4 à 6. Comme il sera précisé au paragraphe C, ces critères ont été modifiés en 2006 dans le cadre de la réforme Fédéralisme II pour garantir aux *Länder* un meilleur droit de participation.

²¹³ Cet effet n'était pas garanti de prime abord puisque certains membres de la Commission constitutionnelle s'y opposaient. Voir à ce sujet : JANOWSKI CORDULA, Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien. Legitimationsgarant der EU?, NOMOS, Baden-Baden, 2004. p. 82.

En effet, depuis la ratification de l'Acte Unique Européen et la garantie accordée au *Bundesrat* de pouvoir participer au processus de construction européenne, quelques membres du *Bundestag* « se rendaient compte qu'une participation du *Bundestag* allemand à la politique européenne deviendrait bientôt nécessaire. »²¹⁴

Par ailleurs, la Commission Affaires de l'Union du *Bundestag* est désormais créée et inscrite dans la Loi Fondamentale, et la Chambre européenne du *Bundesrat* est constitutionnalisée (art. 45 et 52 LF).

Ces nouvelles prérogatives incitèrent, en outre, les deux assemblées à réformer leur organisation institutionnelle afin de pouvoir en faire usage, et deux lois furent adoptées pour mettre en œuvre le contenu de la réforme de la Loi Fondamentale : la Loi relative à la coopération entre la Fédération et les *Länder* dans les affaires de l'Union Européenne (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZBLG*) et la Loi relative à la coopération entre le Gouvernement fédéral et le *Bundestag* allemand dans les affaires de l'Union Européenne (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZZB*) des 12 et 13 mars 1993.

B. Une réelle amélioration de la participation du *Bundestag*

On analysera d'abord la question des changements concernant le *Bundestag* dans la Loi Fondamentale avant de s'intéresser à son adaptation institutionnelle.

L'adoption du Traité de Maastricht avec les échecs l'ayant précédé (voir *supra*), et surtout la concurrence avec le *Bundesrat* et ses désirs d'être plus impliqué en matière européenne²¹⁵, ont entraîné un changement important pour le *Bundestag* puisque ont été définis depuis lors dans l'article

Cependant, pour certains, une préférence semble toujours être accordée à la Chambre des *Länder* dans le texte constitutionnel puisque « l'opinion du *Bundesrat* doit être **prise en considération de manière déterminante** lors de la formation de la volonté de la Fédération » (art. 23 al. 5 LF – Nous soulignons) alors que « le Gouvernement fédéral **prend [simplement] en considération** les prises de position du *Bundestag*. » (art. 23 al. 3 LF). Voir la classification des opinions des Chambres en matière européenne en trois catégories selon le degré de l'obligation du Gouvernement de les respecter allant de prise en considération, à prise en considération de manière déterminante et finalement en mandat impératif par E. WOHLAND : WOHLAND ELISABETH, *Bundestag, Bundesrat und Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess. Zur Auslegung von Art. 23 Grundgesetz unter Berücksichtigung des Verfassungsvertrags von Europa und des Vertrags von Lissabon*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2008. p.80.

²¹⁴ JANOWSKI CORDULA, *Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien. Legitimationsgarant der EU?*, NOMOS, Baden-Baden, 2004. p. 78.

²¹⁵ Pour tous : WEBER-PANARIELLO PHILIPPE A., *Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995. p. 245.

23 de la Loi Fondamentale ses droits de participation dans les affaires européennes²¹⁶, et ont été constitutionnalisés l'existence et le rôle de la Commission Affaires de la Communauté Européenne (art. 45).

Ces dispositions ont ensuite été précisées et étoffées par la Loi du 12 mars 1993 relative à la Coopération entre le Gouvernement Fédéral et le *Bundestag* dans les affaires de l'Union Européenne (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*)²¹⁷, et une réforme du Règlement du *Bundestag* a également été nécessaire pour l'adapter à ces nouvelles prérogatives.

Dans sa décision du 12 octobre 1993, le Tribunal Constitutionnel Fédéral rappelait également l'influence et le rôle d'organe de contrôle du *Bundestag* en matière européenne²¹⁸ dont l'implication – tout comme celle des parlements des autres Etats membres et, par extension, des parlements régionaux²¹⁹ – doit légitimer démocratiquement l'action de l'Union puisque le Parlement européen y échouait encore.

Les modalités de la transmission des documents européens à la Chambre par le Gouvernement fédéral n'ont été définies qu'en 2006 sous forme d'un Accord entre le Gouvernement fédéral et le *Bundestag* dans le cadre des discussions qui ont fait suite à l'échec du Traité constitutionnel²²⁰. En conséquence, depuis 2006, le *Bundestag* ne souffre plus du manque d'informations dont il était victime depuis 1957 : il s'en trouve au contraire submergé²²¹, et peine à les filtrer.

La Commission Affaires de la Communauté Européenne, dont le rôle devait être si important dans un tel contexte, ne fut constituée, qu'assez tardivement, le 14 décembre 1994. Il convient de souligner que cette Commission a conservé sa composition mixte de membres du *Bundestag* et de parlementaires européens et que, tout comme au *Senato* italien ou aux *Cortes Generales* espagnoles, ses

²¹⁶ L'article 23 était précédemment consacré aux limites géographiques de la validité de la Loi Fondamentale et prévoyait la possibilité de l'étendre aux territoires d'Allemagne de l'Est. Depuis la loi de révision constitutionnelle du 21 décembre 1992, il a été transformé en *Europa-Artikel*, Article-Europe. De plus, dans sa rédaction initiale il ne devait accorder de droit qu'au seul *Bundesrat*, le *Bundestag* se contentant de droits d'information. Mais la Commission spéciale pour l'UE dénonça cette lacune et réclama des droits de participation pour la Chambre basse qui les obtint *in extremis*. Pour tous : JANOWSKI CORDULA, 'Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der europäischen Rechtsetzung', in *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*, MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian, NOMOS, 2008.287-327. p. 306.

²¹⁷ Même si cette loi sera étudiée dans la Section 2 du présent chapitre ayant trait au rapport entre *Bundestag* et Gouvernement fédéral, il faut dès à présent remarquer l'usage du terme « *Zusammenarbeit* » (coopération) dans le titre de la loi qui dénote d'une augmentation de l'importance du *Bundestag* en matière européenne.

²¹⁸ BVerfGE 89, 155 ; par ex. § 113.

²¹⁹ V. Partie II, Chapitre 1, Section 2.

²²⁰ *Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* du 28.9.2006. Son contenu a maintenant été intégré à la Loi sur la coopération entre le Gouvernement fédéral et le *Bundestag* de 2009.

²²¹ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p. 80.

membres peuvent appartenir à plusieurs Commissions différentes²²², ce qui garantit une expertise technique meilleure, parce que diversifiée.

Par ailleurs, l'article 45 établit depuis le Traité de Maastricht que la Commission Affaires de la CE peut agir au nom de l'Assemblée plénière qui lui délègue ses pouvoirs, et ce en raison de l'urgence qui accompagne souvent les décisions européennes dont le calendrier est réglé sur celui de Bruxelles et non celui du *Bundestag*²²³. Cependant, le recours à cette prérogative a été jusqu'à présent subsidiaire²²⁴. En outre, elle peut aussi agir au nom de l'Assemblée plénière sans sa délégation à condition que les autres Commissions ne s'y opposent pas²²⁵.

L'introduction de l'article 23 a, d'autre part, doté la Commission UE de larges droits : « Avant de concourir aux actes normatifs de l'Union européenne, le Gouvernement fédéral donne au Bundestag l'occasion de prendre position. Dans les négociations, le Gouvernement fédéral prend en considération les prises de position du Bundestag » (art.23, al. 3 LF) La valeur juridique réelle de ces prises de position a pu cependant être remise en question. L'opinion générale estime qu'il ne s'agit pas là d'un mandat impératif – qui lui, doit prendre la forme d'une loi²²⁶ – mais plutôt d'une réserve parlementaire²²⁷. En tous les cas, entre 1994 et 2004, la Commission n'en a que rarement fait usage parce que, selon A.E. TÖLLER, les procédures de mise en œuvre sont trop complexes, et parce qu'un recours fréquent à ce privilège pourrait créer des animosités avec les autres Commissions. Enfin, les équilibres politiques du *Bundestag* étant respectés au sein de la Commission UE, le Gouvernement y a aussi « sa majorité »²²⁸.

De surcroît, le Règlement du *Bundestag* lui attribue également d'autres privilèges : l'article 93, alinéa premier précise depuis sa révision le 15 décembre 1994 que la Commission UE est responsable du

²²² En 2004, c'est même le cas d'une majorité d'entre eux. FUCHS MICHAEL, 'Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages', (2004) 1 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3-24. p.10.

²²³ Id. p.15.

²²⁴ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p.77. Depuis 2009 par exemple, aucune décision de ce type n'a été prise. (information fournie par Hinrich SCHROEDER membre du service Europe du *Bundestag* – échange de mails en novembre 2012).

²²⁵ Les modalités de la mise en œuvre de cette procédure sont détaillées à l'art. 93a du Règlement et d'après Fuchs, elle a elle été utilisée. FUCHS MICHAEL, 'Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages', (2004) 1 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3-24. p.15.

²²⁶ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p. 75.

²²⁷ « *Parlamentvorbehalt* » OBRECHT MARCUS, Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée Nationale, HAL, 2009. p. 94.

²²⁸ TÖLLER ANNETTE ELISABETH, 'Dimensionen der Europäisierung - Das Beispiel des Deutschen Bundestages', (2004) 1 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25-50. p. 39-40. Cet argument doit peut-être être nuancé parce que d'après M. Obrecht, jusqu'en 2006 tous les présidents de la Commission UE, comme ceux de la Commission Affaires étrangères, appartenaient au plus important groupe parlementaire de l'opposition et donc était une « Commission de l'opposition ». OBRECHT MARCUS, Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée Nationale, HAL, 2009. p.151. Néanmoins, en septembre 2012, cela n'est plus le cas puisque le président est un membre du parti CDU (*Christliche Demokratische Union*) auquel appartient la Chancelière.

traitement de tous les documents européens transmis par le Gouvernement ou les institutions européennes²²⁹. C'est elle qui filtre également ces documents et recommande leur répartition entre les Commissions sectorielles au Président de l'Assemblée, après avoir consulté les commissions spécialisées (art. 93, al. 3 du Règlement), qui ont cependant aussi la possibilité de se saisir elles-mêmes d'un texte avant que toute désignation de la commission saisie au fond et des commissions saisies pour avis n'ait lieu (art. 93, al.2). La Commission UE est également autorisée à siéger en dehors des périodes de session en cas de nécessité (art. 93a, al.3 ; actuel : art. 93b, al.5). Enfin, c'était – et c'est encore - la seule commission autorisée à apporter des modifications à la recommandation de la commission spécialisée à transmettre à l'Assemblée (art. 93a, al.5 ; actuel : art. 93b, al. 7) et ce pour permettre la prise en compte des derniers développements intervenus au niveau européen²³⁰. Elle apparaît donc comme une commission aux pouvoirs étendus, une commission privilégiée.

L'affirmation selon laquelle la Commission Affaires pour l'UE ne revêt pas l'importance cruciale que d'aucuns lui avaient attribuée à cause de son ancrage constitutionnel²³¹ doit être critiquée car, comme le souligne la collaboratrice des services scientifiques du *Bundestag* Kristin ROHLEDER, c'est bien à cette Commission que revient la responsabilité de filtrer les documents européens en vue de leur examen par les commissions sectorielles, et c'est en ce sens qu'elle joue bien un « rôle central » remplissant la « fonction d'une commission intégratrice et transversale »²³². Même si son rôle dans l'analyse des documents européens, et donc de la subsidiarité²³³, demeure limité puisqu'elle n'est que rarement compétente et se limite, donc, souvent à un rôle de conseil, il faut, nous semble-t-il, noter cependant une amélioration, puisqu'auparavant c'était le Président de

²²⁹ M. OBRECHT cite le Règlement du *Bundestag* qui malheureusement n'est plus disponible puisque même le service de documentation du *Bundestag* n'en a pas conservé de copie. Nous nous fions donc à son analyse. Il clarifie la différence qui exista jusqu'en 2010 entre *Unionsvorlage* (documents de l'Union transmis formellement par le Gouvernement fédéral) et *Unionsdokumente* (ces mêmes documents et les textes de préparation ainsi que tous les rapports, les expertises et les documents d'information provenant des Institutions européennes et d'autres Etats membres. OBRECHT MARCUS, *Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée Nationale*, HAL, 2009. p.150 (en particulier note 119); en français, la distinction terminologique est difficile à reproduire puisque *Vorlagen* et *Dokumente* se traduisent par documents.

²³⁰ PFLÜGER FRIEDBERT, 'Die fortschreitende europäische Integration und der Europaausschuss des deutschen Bundestages', (2000) 23 *Integration*, 229-244.

²³¹ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p.76. Isabell HOFFMANN critique aussi la répartition des responsabilités entre « experts européens » et « experts sectoriels » de la Commission Affaires de l'UE et les commissions sectorielles au cours de l'examen des documents européens. p. 4. HOFFMANN ISABELL, 'Bundestag auf Europäisch', (2010) *spotlight Europe - Bertelsmann Stiftung*, 1-8.

²³² ROHLEDER KRISTIN, 'Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung in Theorie und Praxis', (2011) 2 *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 105-121. p. 111. Dans le même sens : LINN SUSANNE & SOBOLEWSKI FRANK, *Así trabaja el Bundestag Alemán. 17º Período de Sesiones.*, NDV, Darmstadt, 2010. p.65. et M. FUCHS, ex-Directeur du Secrétariat de la Commission CE de 1999 à 2003 : FUCHS MICHAEL, 'Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages', (2004) 1 *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3-24. p. 13.

²³³ V. Partie II, Chapitre 1.

l'Assemblée qui en assumait la responsabilité en accord avec l'avis du Conseil des Doyens, sans qu'un débat en session plénière ne soit requis²³⁴.

Il faut remarquer que cette Commission, contrairement à la Chambre Européenne du *Bundesrat*, se réunit généralement à huis clos, même si les séances publiques se font de plus en plus fréquentes²³⁵. Ce manque de publicité pourrait peut-être s'expliquer par le fait que la Commission n'agit, comme il a été précisé, que très rarement au nom de l'Assemblée et que donc le vote en session plénière compense ce manque de transparence et permet bien au *Bundestag* de remplir sa fonction parlementaire de communication²³⁶.

En dépit de ces changements, en 2004, même si elle faisait usage de ses prérogatives d'étude des révisions des Traités, la Commission UE n'usait guère de ses possibilités d'influencer le Gouvernement quant à la législation européenne et, en réalité, n'étaient intéressés par la politique européenne qu'un petit nombre de parlementaires. On constate donc un écart entre le rôle attribué aux parlementaires en matière européenne et la faible énergie qu'ils sont disposés à investir dans ce domaine²³⁷.

On note cependant, comme le démontre A.E.TÖLLER, une certaine amélioration dans la stratégie des parlementaires entre le milieu des années 90 et le milieu des années 2000²³⁸. Ainsi, les membres du *Bundestag* sont désormais régulièrement informés par des acteurs de la scène européenne, en particulier par la voie de contacts informels, et entretiennent à présent des relations avec d'autres parlementaires nationaux européens. Plus généralement, ils cherchent à aller au-delà de la simple influence sur la position du représentant au Conseil en sondant la position d'autres parlementaires étrangers ; l'horizon d'action a donc été élargi. Enfin, les parlementaires désireux d'avoir une influence directe auprès de la Commission européenne très tôt dans la phase législative étaient de plus en plus nombreux en 2004. Kathrin AUDEL soutient même que les parlementaires allemands influent véritablement sur les questions européennes mais que, pour des raisons de majorité politique, et afin de ne pas entraver l'action du gouvernement, ils n'ont pas recours aux instruments formels de contrôle et d'influence, mais à des procédures informelles et donc, *a priori*, invisibles²³⁹.

²³⁴ WEBER-PANARIELLO PHILIPPE A., Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995. p.247.

²³⁵ Stefan MARTINI in ARNAULD ANDREAS (VON), et al., Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, Nomos, Baden-Baden, 2011. p. 133.

²³⁶ On pourra consulter sur les fonctions du Parlement et en particulier celle de voie de communication et sur les vertus dans cette optique des débats en session plénière : AUDEL KATRIN & RAUNIO, TAPIO, 'Debating the State of the Union? A Comparative Analysis of National Parliamentary Debates on EU Affairs', in, 6th ECPR General Conference 2011).

²³⁷ TÖLLER ANNETTE ELISABETH, 'Dimensionen der Europäisierung - Das Beispiel des Deutschen Bundestages', (2004) 1 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25-50. p. 40-41.

²³⁸ Changements mis en avant par A.E.Töller en 2004 en s'appuyant sur une de ses précédentes études de 1995 id. p. 42-43.

²³⁹ AUDEL KATRIN, 'The europeanisation of the German Bundestag: Institutional change and informal adaptation', (2006) 15 German politics, 249-268. surtout. p. 259 et s. M. OBRECHT souligne également

C. Un nouveau renforcement du rôle du Bundesrat

Au sein de la Chambre des Régions, il semblerait que l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht n'ait pas, *a priori*, entraîné de changement majeur. Son rôle en matière européenne, désormais ancré dans la Loi Fondamentale et non plus seulement dans une loi ordinaire, est étendu et défini plus précisément, et ses avis contraignent davantage le Gouvernement fédéral dans certains cas. Pour reprendre l'image utilisée par Carolyn MOORE et Annegret EPPLER, « le nouvel Article Europe marque le couronnement de mesures cumulatives pour renforcer la position des *Länder* au sens de processus internes de formulation des politiques européennes. »²⁴⁰

Comme précisé plus haut, l'art. 23 al. 2 LF stipule que « Le Bundestag et les Länder par l'intermédiaire du Bundesrat concourent aux affaires de l'Union européenne. Le Gouvernement fédéral doit informer le Bundestag et le Bundesrat de manière complète et aussi tôt que possible. » Et l'alinéa 4 définit que « Le Bundesrat doit être associé à la formation de la volonté de la Fédération dans la mesure où son concours serait requis au plan interne pour une mesure analogue ou que les Länder seraient compétents au plan interne. » La prise en considération de leur position est aussi prévue si dans un domaine de compétence exclusive de la Fédération leurs intérêts sont affectés (al.5). Enfin, « Lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des Länder sont concernés de manière prépondérante l'exercice des droits que possède la République Fédérale d'Allemagne en tant qu'État membre de l'Union européenne sera confié par la Fédération à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat. L'exercice de ces droits a lieu avec la participation du Gouvernement fédéral et de concert avec lui ; la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'État doit être préservée. » (al.6).

L'alinéa 5 établit cependant une graduation de l'importance de l'avis des *Länder*. Il stipule ainsi que « Lorsque des intérêts des Länder sont touchés dans un domaine de compétence exclusive de la Fédération ou lorsque la Fédération a à un autre titre le droit de légiférer, le Gouvernement fédéral **prend en considération la prise de position du Bundesrat.** [alors que] Lorsque des pouvoirs de législation des Länder, l'organisation de leurs administrations ou leur procédure administrative sont concernés de manière prépondérante, l'opinion du Bundesrat **doit être prise en considération de manière déterminante** lors de la formation de la volonté de la Fédération. »²⁴¹. Cette distinction introduite dans la Loi Fondamentale semble viser à éviter que, comme par le passé, la Fédération puisse décider seule alors même que les Etats Fédérés étaient les premiers affectés, comme dans la

l'existence de voies d'influence informelles : OBRECHT MARCUS, *Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée Nationale*, HAL, 2009. p. 156-157.

²⁴⁰ MOORE CAROLYN & EPPLER ANNEGRET, 'Disentangling Double *Politikverflechtung*? The implications of the Federal Reforms for Bund-Länder Relations on Europe', (2008) 17 *German politics*, 488-508. p. 493.

²⁴¹ Nous soulignons.

seconde hypothèse, pour laquelle désormais la Fédération doit suivre l'avis des *Länder*. La valeur de cette prise en considération de manière déterminante, autrement dit la question de savoir si elle donne au *Bundesrat* le dernier mot dans ces cas-là, reste encore à déterminer²⁴². Il convient, de plus, de nuancer cette garantie, non absolue, *a fortiori* parce que ce même alinéa 5 énonce également que « la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'État doit être préservée. ».

En outre, la Loi relative à la coopération entre la Fédération et les *Länder* pour les questions européennes (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZBLG*) du 13 mars 1993, et l'Accord Fédération-*Länder* du 29 octobre 1993 qui la complète, définissaient comment les nouvelles prérogatives introduites par l'Article Europe devaient être exercées. L'obligation d'information des *Länder* contenue dans l'art. 23 LF et ces deux documents est si vaste qu'« il n'est pas possible de reconnaître aucun canal d'information que l'obligation d'information ne comprenne »²⁴³. Le *Bundesrat* a ainsi été obligé de définir une procédure de sélection effectuée par son Président afin de ne pas être submergé par ce flot d'information²⁴⁴. Il convient de noter également que l'article 5 al. 2 EUZBLG prévoit un mécanisme pour régler tout conflit en cas de désaccord entre le Gouvernement fédéral et le *Bundesrat* et qui permet même au *Bundesrat* d'obliger le Gouvernement à suivre son avis en cas d'échec de la procédure de conciliation par un vote à la majorité des deux tiers.

Au niveau institutionnel, la ratification du Traité de Maastricht a provoqué le changement de dénomination de la « Commission pour les questions des Communautés européennes », devenue désormais « Commission pour les questions de l'Union Européenne ».

Par ailleurs, la « Chambre CE » est devenue la « Chambre européenne ». Composée d'un représentant par *Land*, d'après l'art. 45b du règlement du *Bundesrat*, ses « décisions valent décisions du Bundesrat » et, depuis la révision constitutionnelle consécutive au Traité de Maastricht, elle est inscrite à l'art. 52, al. 3a de la Loi Fondamentale²⁴⁵. Ainsi, comme le souligne E. WOHLAND, seules les résolutions adoptées par la Chambre européenne peuvent remplacer celles de l'Assemblée plénière, et non celles de la Commission pour les questions de l'Union Européenne²⁴⁶ comme au *Bundestag*.

²⁴² Pour tous : PANARA CARLO, 'The German *Länder* in the process of European Integration between *Föderalismusreform* and Reform Treaty', (2008) 14 European Public Law, 585-614. p. 594-596.

²⁴³ PRÖPPER MARTIN, *Die Mitwirkung des Bundesrates an der europapolitischen Willensbildung*, (Dissertationsschrift), Gießen, 1997. p. 192.

²⁴⁴ GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 203. L'auteur décrit les détails de la procédure.

²⁴⁵ « Pour les affaires de l'Union européenne, le Bundesrat peut constituer une chambre européenne dont les décisions valent décisions du Bundesrat ; le nombre de voix exprimées globalement par chaque Land est déterminé selon l'article 51, al. 2. »

²⁴⁶ WOHLAND ELISABETH, *Bundestag, Bundesrat und Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess. Zur Auslegung von Art. 23 Grundgesetz unter Berücksichtigung des*

Elle est habilitée à agir au nom de l'Assemblée sous réserve d'attribution dans deux cas selon l'art. 45d, al. 1^{er} du règlement de la Chambre des Régions : « En cas d'urgence ou de confidentialité à respecter », étant entendu qu'« Il y a cas d'urgence lorsque la prise de décision du Bundesrat concernant un objet de délibérations dans des organes de l'Union européenne ne saurait tolérer de report jusqu'à la prochaine séance déjà convoquée du Bundesrat. » (al.2) et qu' « il peut notamment être nécessaire de respecter la confidentialité lorsque 1. cela est prévu par les règles en vigueur de l'Union européenne ; 2. le gouvernement fédéral déclare nécessaire le traitement confidentiel de l'objet de délibérations concerné ; 3. un Land ou une commission proposent le traitement confidentiel d'un objet de délibérations. » (al.3). C'est au Président d'évaluer si la compétence de la Chambre européenne est établie et de lui attribuer « l'objet de délibérations concerné » s'il ne convoque pas l'Assemblée (al. 4). L'article 45e du règlement du *Bundesrat* définit les conditions de préparation des séances de la Chambre européenne qui peuvent être, d'après le contenu de l'article 45f, publiques ou privées selon que la Chambre a été convoquée pour des raisons d'urgence ou de confidentialité ou selon qu'il est décidé expressément qu'elles doivent être tenues à huis clos. Elle statue à la majorité au moins de ses voix qui doivent être représentées pour qu'elle puisse délibérer et statuer (art. 45h).

En dépit des larges attentes qu'elle avait suscitées au moment de sa création²⁴⁷, la Chambre européenne ne joue en réalité qu'un rôle marginal dans la définition de la position du *Bundesrat* en matière européenne. En effet, elle ne s'est réunie que quatre fois entre 1993 et 2012, et n'a adopté que sept résolutions²⁴⁸.

Enfin, suite à la Réforme du Fédéralisme I (*Föderalismusreform I*) de 2006, le rôle des *Länder* en matière européenne s'est retrouvé encore renforcé puisque l'art. 23 al. 6 LF définit depuis lors précisément dans quels cas un représentant des *Länder* doit remplacer la Fédération dans ses obligations découlant de l'appartenance à l'Union : il s'agit des domaines de la formation scolaire, de la culture et de la radio et la télévision et plus seulement « lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des *Länder* sont concernés de manière prépondérante ». La Fédération ne peut donc plus interpréter librement cet article et nier leur droit de participation aux Etats fédérés²⁴⁹. En outre, depuis cette réforme, l'art. 52 al. 3a LF précise sans équivoque qu'en cas de décision les votes des *Länder* sont répartis de la même façon que pour tous les autres votes (art. 51 al. 2 LF). Il est intéressant de remarquer que, pour obtenir la définition et la garantie de tels droits, les *Länder*

Verfassungsvertrags von Europa und des Vertrags von Lissabon, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2008. p. 136.

²⁴⁷ GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands*. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Nomos, Baden-Baden, 2007. p.123.

²⁴⁸ Information aimablement fournie par le Bureau de la Commission UE. Echange d'emails, décembre 2012.

²⁴⁹ V. sur les motifs ayant provoqué cette réforme, pour tous : STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p. 91.

soutenaient que l'argument avancé par la Fédération selon lequel sa capacité d'agir et de négocier au niveau européen se trouverait diminuée n'était pas recevable compte tenu du manque de coordination entre les différents ministères existant déjà au niveau fédéral (voir *supra*) et des difficultés en découlant²⁵⁰.

Cette définition précise introduite en 2006 peut cependant être critiquée dans la mesure où les possibilités d'action des *Länder* sont désormais strictement circonscrites et ne laisse plus aucune possibilité d'interprétation généreuse favorable aux *Länder*²⁵¹.

§3. Conclusion

L'étude de la participation des Chambres allemandes jusqu'au Traité de Lisbonne révèle que les deux Chambres, en accord avec la diversité de leur composition et de leur rôle, se sont adaptées de manière différente en vue de leur participation au processus d'intégration européenne.

L'adaptation du *Bundestag* a été marquée par une volonté de garantir le lien avec le Parlement européen, et ce n'est que tardivement que les députés se sont dotés de droits d'information complets et de contrôle propres. On remarque d'ailleurs que, s'ils l'ont fait, c'est en suivant le chemin tracé par le *Bundesrat* et, en conséquence de l'attribution de pouvoir par la Cour Constitutionnelle fédérale.

Au *Bundesrat*, en revanche, l'adaptation a été plus précoce, même si elle est demeurée largement infructueuse jusqu'à l'adoption de l'Acte Unique Européen. Les *Länder*, en effet, ont rapidement identifié la menace que pouvait représenter le processus d'intégration pour l'exercice de leurs compétences – législatives et d'exécution des normes fédérales -. Le *Bundesrat* s'est doté d'une commission spécialisée – efficace mais aux pouvoirs d'abord limités – dès 1957.

On constate néanmoins qu'après avoir donc longtemps souffert d'un manque d'information et de possibilités de participer au processus d'intégration européenne, les Chambres n'en étaient plus privées au moment de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

²⁵⁰ Id. p. 91.

²⁵¹ Nous remercions Mathias HARTWIG d'avoir attiré notre attention sur ce point.

Section 3. Italie

L'Italie est un des Etats membres fondateurs des Communautés Européennes, tout comme l'Allemagne et la France.

Il convient d'analyser si l'introduction des nouvelles prérogatives attribuées aux parlements nationaux après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, a provoqué un changement dans la pratique parlementaire italienne en matière européenne. En effet, d'après Raffaello MATARAZZO et Jacopo LEONE, le parlement italien a toujours eu l'ambition d'être impliqué dans le processus décisionnel européen non seulement en raison de sa traditionnelle inclination pro-européenne mais aussi à cause de l'intérêt direct que le Parlement italien a montré, et développé, pour la coopération interparlementaire et les échanges d'informations avec les institutions de l'Union²⁵²; nous chercherons ici à analyser s'il s'agissait simplement d'une ambition ou si le Parlement italien avait réellement une capacité d'influence dans ce domaine jusqu'au Traité de Lisbonne.

Nous étudierons pour ce faire dans un premier temps l'évolution du rôle du Parlement italien en matière européenne jusqu'à l'approbation de la loi Buttiglione en 2005 (§1) avant de nous intéresser aux modifications qu'elle a entraînées (§2).

Avant de commencer cette analyse, il faut rappeler certaines caractéristiques principales du système institutionnel italien²⁵³.

La Constitution italienne ne contient, tout d'abord, aucune référence à l'Union Européenne. L'appartenance italienne à l'Union est ainsi permise grâce à l'article 11 qui autorise des transferts de souveraineté puisqu'il établit que « L'Italie [...] consent, dans des conditions de réciprocité avec les autres États, aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre qui assure la paix et la justice entre les Nations; elle aide et favorise les organisations internationales poursuivant ce but. »²⁵⁴

Selon ce que l'article 55 de la Constitution italienne établit, le Parlement se compose de deux Chambres, le *Senato* et la *Camera dei deputati*, et se caractérise par un bicamérisme parfait : les deux Chambres sont dotées des mêmes prérogatives en matière législative (art. 70), et le Gouvernement est responsable politiquement devant les deux assemblées (art. 94)²⁵⁵.

²⁵² MATARAZZO RAFFAELLO & LEONE, JACOPO, 'Sleeping Beauty Awakens: The Italian Parliament and the EU after the Lisbon Treaty', (2011) 46 *The International Spectator*, 129-144. p. 134.

²⁵³ Pour plus d'information sur le Parlement italien en tant qu'institution V. BIN ROBERTO, *Diritto costituzionale*, G. Giuppichelli, Torino, 2011. p. 208 et s.

²⁵⁴ V. sur l'interprétation de la Cour Constitutionnelle italienne de cet article - qui était à l'origine destiné à permettre la participation de l'Italie à la Société des Nations - dans le cadre du processus d'intégration européenne : id. p. 413.

²⁵⁵ V. sur le processus de définition du système parlementaire italien après la période fasciste et sur les propositions de réforme du *Senato* : DECARO CARMELA, 'La riforma del bicameralismo in Italia', in *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati.*, DECARO, Carmela, LUISS, 2008.107-141.

Les deux Chambres se différencient cependant par deux aspects. En premier lieu, le *Senato* est défini dans la Constitution - dans son article 57 - comme « élu sur une base régionale » sans autre précision, ce qui laisse une large marge d'interprétation. En second lieu, les deux Chambres diffèrent par leur composition, entre autres parce que, d'une part, la *Camera* est composée d'un nombre de députés deux fois supérieur à celui des sénateurs (630 contre 315), et, d'autre part, parce que les critères d'éligibilité liés à l'âge ne sont pas identiques dans une Chambre et dans l'autre.

Cette égalité entre les deux Assemblées, sans possibilité d'une intervention gouvernementale aisée pour accélérer l'adoption d'une norme, et sans l'existence non plus d'une commission de conciliation en cas de désaccord entre les deux Chambres, entraîne un allongement important du processus législatif, ce qui explique, peut-être, l'habituel retard du Parlement italien dans l'approbation de normes pour l'adaptation de l'Italie au processus d'intégration européenne²⁵⁶.

§1. La participation parlementaire en matière européenne jusqu'à 2005

En Italie, la régulation de la participation du parlement au processus d'intégration européenne a été, généralement, peu abondante, et toujours définie bien après l'approbation des Traités européens²⁵⁷.

De fait, seules quatre lois ont été approuvées en la matière jusqu'à présent : la Loi Fabbri n°183 du 16 avril 1987, la Loi La Pergola n°86 du 9 mars 1989, la Loi Buttiglione n°11 du 4 février 2005 et la Loi Moavero Milanese n°234 du 24 décembre 2012.

Il faut remarquer que, suite à l'adoption de la loi La Pergola (art.2) et jusqu'à celle de 2012, l'approbation d'une loi communautaire annuelle était requise – c'est la *legge comunitaria* – pour rendre effective la transposition des directives par une seule loi²⁵⁸. Ces lois ont également été régulièrement utilisées pour introduire certaines mesures liées à la participation italienne aux Communautés européennes²⁵⁹.

²⁵⁶ La loi communautaire pour l'année 2010 a été approuvée le 15 décembre 2011, par exemple. Stefan KÖPPL décrit les problèmes du Parlement italien et ses tentatives de réforme depuis 1983 : KÖPPL STEFAN, 'Parlamentsreformversuche und Parlamentsreformen in Italien', in *Müssen Parlamentsreformen scheitern?*, BLUMENTHAL, Julia (von) & BRÖCHLER, Stephan, VS Verlag, 2009.149-170. p. 150 et s.

²⁵⁷ Le Traité de Lisbonne ne fait pas exception puisque la loi n°234 de 2012 qui a permis – enfin – l'attribution de toutes les prérogatives garanties par le Traité au parlement italien a été approuvée trois ans après son entrée en vigueur ! Néanmoins, l'Italie a toujours adopté très rapidement les lois autorisant la ratification des Traités.

²⁵⁸ Précédemment, le Gouvernement présentait un projet de loi pour chaque directive. Par ailleurs, depuis la loi La Pergola, il peut se faire déléguer le pouvoir de transposer par décret-loi les directives non encore transposées et dont le délai de transposition est arrivé à échéance. Le Gouvernement peut cependant toujours déposer des projets de lois spécifiques pour la transposition de directives, de même que les parlementaires peuvent aussi déposer des propositions de lois dans le même but.

²⁵⁹ La Loi Buttiglione a, par exemple, été modifiée à plusieurs reprises par des lois communautaires, entre autres pour permettre l'adaptation au Traité de Lisbonne en attendant qu'une nouvelle loi soit approuvée.

La participation effective des deux Chambres italiennes au processus d'intégration européenne a également été permise grâce à des modifications introduites dans leurs règlements, à des opinions de leurs *Giunte per il regolamento* (Comités pour le règlement) et, récemment, à des lettres du Président du Sénat adressées aux présidents de commissions.

Nous examinerons, en premier lieu, le rôle des lois adoptées pour permettre la participation effective de l'Italie au processus d'intégration européenne jusqu'à la XIV^e législature (2001-2006) (A), avant de nous intéresser aux adaptations introduites au travers de réformes des Règlements au cours de la même période (B).

A. L'adaptation du Parlement italien au processus d'intégration européenne dans la loi

Bien que l'Italie soit un membre fondateur des Communautés européennes, la participation de son Parlement aux affaires européennes n'a pas été régulée avant la Loi Fabbri (loi n°183 de 1987), elle-même étendue par la loi La Pergola (loi n°86 de 1989).

Jusqu'en 1979, en effet, le Parlement européen était composé de membres des parlements nationaux, ce qui pourrait expliquer cette absence de mécanisme spécifique pour le contrôle parlementaire en matière européenne, puisque les parlementaires pouvaient s'informer et exprimer leur opinion directement à l'occasion de leur participation à l'Assemblée européenne. Or, en Italie, cette possibilité de participation ne fonctionnait pas car « les délégations italiennes dans les assemblées européennes, et en particulier au Parlement européen, ne présentaient aucun rapport sur l'activité qui avait lieu au sein de ces assemblées. »²⁶⁰

La loi Fabbri, approuvée huit ans après les premières élections européennes au suffrage universel direct, n'a doté le parlement que de prérogatives limitées pour sa participation au cours de la phase ascendante²⁶¹, puisqu'il recevait, comme les régions et les provinces autonomes, « les projets de règlements, de recommandations et de directives des Communautés européennes » transmis par le Président du Conseil des ministres ou le ministre délégué à la coordination des politiques communautaires, ainsi que les recommandations et les directives approuvées sous un délai de trente

L'usage fait des lois communautaires en tant que lois « omnibus » a pu être critiqué. V. par exemple sur la loi de 2010 : COTTU ENRICO, "Morte e trasfigurazione" [sic!] di una legge comunitaria', (2011) 6 *Rivista Italiana diritti pubblico comunitario*, 1373-1392.

²⁶⁰ GUIZZI VICENZO, 'Parlamento italiano e attività comunitaria', in *Parlamento, Istituzioni, democrazia*, Giuffrè, 1980.143-157. p. 144.

²⁶¹ La phase ascendante correspond, selon la terminologie italienne que nous reprenons, à la phase de l'élaboration législative.

jours. Cette loi ouvrait la possibilité que « les chambres, les régions et les provinces autonomes puissent envoyer des observations au Gouvernement. »²⁶²

Le Parlement se voyait donc garantir des droits d'information réduits, et des possibilités de contrôle encore plus limitées puisque ces « observations » ne liaient en rien le Gouvernement.

La loi La Pergola de 1989 contribua nettement à l'amélioration de l'information du parlement en matière européenne²⁶³, même si elle se concentrait principalement sur l'instauration de la « loi communautaire » « en tant qu'instrument d'adéquation, et les relations entre le Parlement et le Gouvernement se concentraient sur son approbation. La formulation de ce projet de loi communautaire était conçue comme une activité de l'exécutif qui serait naturellement acceptée par le Parlement ; à cela s'ajoutait que la loi prévoyait une sorte de délégation de l'action de réception des lois [en permettant que lorsqu'il y avait déjà une loi dans la matière affectée, le Gouvernement adopte des règlements (art. 4, al. 1)], ce qui cherchait [...] à maintenir le barycentre des relations européennes du côté de l'exécutif. »²⁶⁴ Cette loi communautaire devait être approuvée chaque année jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n°234 de 2012.

L'article 7 introduisait l'obligation pour le Gouvernement de présenter au Parlement un rapport semestriel sur la participation de l'Italie au processus législatif communautaire. Il devait contenir « les principes et les axes qui caractérisaient la politique italienne dans les travaux préparatoires à l'émanation des actes normatifs communautaires [...] Le Gouvernement [l'] informait également du programme d'activité présenté par la Présidence [européenne] en cours, de ses orientations à ce sujet et, postérieurement, du progrès dans le développement de ce programme. »

Ainsi, les capacités d'action et de contrôle du Parlement n'étaient guère améliorées, mais son information sur l'action gouvernementale en matière européenne l'était en revanche, même si l'obligation pour le Gouvernement de transmettre les projets d'actes communautaires aux Chambres n'était pas suffisamment précisée. Il fut remédié à cette imprécision en 2000 avec l'introduction de l'article 1-bis qui prévoyait aussi leur transmission aux régions (art.1-bis, al.1)²⁶⁵. La date prévue pour le débat ou l'adoption de la proposition devait désormais être indiquée, et les Chambres pouvaient soumettre des observations ou des recommandations au Gouvernement, alors que les Régions étaient limitées à la possibilité d'émettre des observations (art. 1-bis, al. 3). Comme le relèvent Stelio MANGIAMELI et Enzo DI SALVATORE, on peut se demander de quelle façon

²⁶² Art. 9 de la loi n°183 du 16 avril 1987.

²⁶³ Ce n'était pourtant pas là son objectif principal qui consistait en la définition de processus et de mesures qui permettent à l'Etat italien de respecter ses obligations dérivant de l'appartenance aux Communautés européennes (article 1^{er}, al.1).

²⁶⁴ Priorisation et analyse: MANGIAMELI STELIO & SALVATORE, ENZO (DI), 'Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana', (2010) ISSIRFA. p. 13.

²⁶⁵ Loi communautaire 2000 du 29 décembre 2000.

ces recommandations auraient contraint le Gouvernement, même si on peut présumer qu'il aurait dû les prendre en compte.²⁶⁶.

Le Parlement italien a donc, dans un premier temps, principalement été destinataire d'informations plus que titulaire de droits de participation en matière européenne, même si cette information était particulièrement imparfaite.

En effet, alors que la Loi La Pergola était en vigueur depuis cinq ans, Livio PALADIN la qualifiait de tardive et souvent peu utilisée « sauf dans les réunions presque clandestines qu' [étaient] le Conseil pour les affaires européennes [du *Senato*]²⁶⁷ et la Commission pour les politiques communautaires de la *Camera* ²⁶⁸269 !

A cette carence s'ajoute encore – et peut-être, surtout – l'absence d'intérêt réel pour les affaires européennes chez les parlementaires, qui les considéraient comme relevant de la politique extérieure²⁷⁰.

B. *Le rôle des règlements des Chambres italiennes dans leur adaptation au processus d'intégration européenne*

L'adaptation du Parlement italien au processus d'intégration européenne s'est également faite par le biais de réformes des Règlements des assemblées.

De fait, l'adéquation réglementaire a été plus prompte puisque, le *Senato de la Repubblica* s'est doté, dès 1968, d'un organe spécifique, la *Giunta per gli affari delle Comunità europee* (le Comité pour les Affaires des Communautés européennes) mentionné à l'article 21bis du Règlement. Après plusieurs réformes liées au fonctionnement et aux capacités de cette *Giunta*, fut créée en 2003 la *Commissione Politiche dell'Unione Europea* (Commission politiques de l'Union Européenne), connue également comme la Commission 14^e ²⁷¹. Le rôle et le pouvoir de cette commission permanente transversale,

²⁶⁶ MANGIAMELI STELIO & SALVATORE, ENZO (DI), 'Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana', (2010) ISSIRFA. p. 14.

²⁶⁷ Organe créé en 1968 au *Senato*.

²⁶⁸ Organe créé en 1990 à la *Camera*.

²⁶⁹ PALADIN LIVIO, 'Forma italiana di governo ed appartenenza dell'Italia all'Unione europea', (1994) 3 Quaderni costituzionali, 403-411. p. 404.

²⁷⁰ ESPOSITO ANTONIO, 'Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano', (2009) 51 Ressegna parlamentare, 1119-1173. p. 1158.

²⁷¹ Il y eut en 2003 une profonde réforme du Règlement du *Senato*, en particulier en matière européenne. Fut alors créée cette commission permanente, et cinq articles du Titre XVIII sur la procédure pour la relation avec l'Union européenne et les Organisations internationales furent réformés ou ajoutés.

Précédemment, en 1971, des réformes des règlements avaient déjà introduit des instruments pour « améliorer le rendement des activités de contrôle de la politique communautaire », sans grand succès. CESARE GIANCLAUDIO (DE), 'Adeguamento delle procedure e delle strutture della Camera dei Deputati in rapporto al

destinée à agir au cours de la phase ascendante et de la phase descendante du processus d'intégration, furent définis avec plus de précision.

A la *Camera dei Deputati*, la création d'un organe spécifique pour l'intégration européenne a été encore plus tardive puisque c'est seulement en 1990, soit lors des négociations pour l'introduction de l'Union Economique et Monétaire qui ont précédé le Traité de Maastricht, qu'elle a eu lieu. Comme au *Senato*, cette Commission s'intitule actuellement *Commissione Politiche dell'Unione europea* (Commission politiques de l'Union européenne) et elle est connue comme la Commission XIV²⁷². Avant sa création, les commissions compétentes au fond avaient compétence en matière européenne et avait été créé, en parallèle, un *Comitato permanente per i problemi comunitari* (Comité permanent pour les problèmes communautaires) au sein de la *Commissione Affari Esteri* (Commission des affaires extérieures)²⁷³.

Ainsi, comme le souligne Marco ARMANNO, on remarque qu'«en général, il semble que l'augmentation des instruments réglementaires relatifs à la phase descendante aient été introduits avec un retard significatif par rapport au processus d'intégration communautaire. De même que ces instruments ont été utilisés avec du retard, ils ne l'ont souvent pas été au maximum de leurs possibilités.»²⁷⁴

Actuellement, dans les deux Chambres, la Commission politiques de l'Union Européenne dispose d'une compétence générale en matière européenne (art. 126-1 Règlement de la *Camera*, art. 23 Règlement du *Senato*). Dans ces deux Commissions ont été créées des sous-commissions permanentes qui ont une fonction instructrice dans toutes les compétences attribuées aux Chambres.

A la *Camera*, cette sous-commission instaurée en 2008 s'intitule «*Comitato permanente per l'esame dei progetti di atti comunitari e dell' UE - Comité permanent pour l'examen des projets d'actes communautaires et de l'Union Européenne*» et elle joue un rôle central dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité (voir *infra*). Au *Senato*, deux sous-commissions, créées durant la XV

Parlamento europeo', in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà : atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura, Roma, Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978* Giuffrè, 1979.413-426. p. 415.

²⁷² Dans un premier temps, elle s'appelait *Commissione speciale per le politiche comunitarie, speciale* parce que contrairement à ceux des autres commissions, ses membres pouvaient appartenir à plus d'une commission. V. sur sa création : GUIZZI VICENZO, 'Parlamento italiano e Comunità europea nelle nuove norme del Regolamento della Camera', (1993) 1-3 Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, 85-106. p. 87 et s.

²⁷³ CESARE DE & GIANCLAUDIO, 'Adeguamento delle procedure e delle strutture della Camera dei Deputati in rapporto al Parlamento europeo', in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà : atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura, Roma, Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978* Giuffrè, 1979.413-426. p. 419.

²⁷⁴ ARMANNO MARCO, 'Il parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari', in *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra parlamento e governo. I volume.*, PAJNO, Simone & VERDE, Giuseppe, Giuffrè, 2010.15-94. p. 57.

législature (2006-2008)²⁷⁵, existent²⁷⁶: une est spécialisée dans la phase ascendante alors que l'autre se concentre sur la phase descendante. La sous-commission pour la phase ascendante, composée de représentants de tous les groupes parlementaires présents dans la Commission, examine tous les documents législatifs et tous les documents de consultation de l'Union, et mène à bien le contrôle de subsidiarité.

C. Conclusion

Ainsi, l'adaptation des Chambres au processus d'intégration européenne s'est d'abord faite par des réformes des règlements parlementaires – dès 1968 au *Senato* et seulement en 1990 à la *Camera* - avant qu'enfin une première loi spécifique soit adoptée en 1987, et qu'elles commencent à recevoir plus d'informations, même si leurs capacités d'influence demeuraient limitées à la possibilité de transmettre des observations dont l'impact sur le Gouvernement n'était pas clairement défini.

§2. Les changements introduits par la Loi Buttiglione

La Loi Buttiglione, n°11 du 4 février 2005, a représenté un « point de changement [...] qui a donné une impulsion significative à l'activité des deux Chambres dans le domaine européen. »²⁷⁷ De fait, jusqu'à 2006, « le parlement italien a joué un rôle secondaire dans l'examen et l'orientation du processus législatif européen » car, comme souligné lors de l'analyse des lois en vigueur jusqu'à 2005, « ses fonctions se limitaient principalement à l'identification des priorités nationales et à la soumission de recommandations générales au gouvernement italien, sans aucun impact significatif sur le processus européen. Seuls quelques cas considérés d' 'intérêt national direct' étaient examinés en profondeur parmi les propositions législatives européennes »²⁷⁸, peut-être parce qu'il était considéré que le rôle du Parlement en matière européenne devait se limiter à l'acquisition d'éléments de valoration et d'information.

Cette loi permet, par ailleurs, une meilleure participation des régions.

²⁷⁵ ESPOSITO ANTONIO, 'Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano', (2009) 51 *Ressegna parlamentare*, 1119-1173. p. 1161.

²⁷⁶ Site internet officiel de la Commission XIV <http://www.senato.it/commissioni/16151/28310/genpagina.htm> (29.6.2012)

²⁷⁷ ARMANNO MARCO, 'Il parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari', in *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra parlamento e governo. I volume.*, PAJNO, Simone & VERDE, Giuseppe, Giuffrè, 2010.15-94.p. 67.

²⁷⁸ MATARAZZO RAFFAELLO & LEONE, JACOPO, 'Sleeping Beauty Awakens: The Italian Parliament and the EU after the Lisbon Treaty', (2011) 46 *The International Spectator*, 129-144. p. 135. A. ESPOSITO ESPOSITO ANTONIO, 'Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano', (2009) 51 *Ressegna parlamentare*, 1119-1173. p. 1158.

On remarque également que l'approbation de cette nouvelle loi a été concomitante d'un fort accroissement de l'intérêt pour les affaires européennes dans les deux Chambres, ce qui a conduit les parlementaires à n'être « pas seulement et pas tant pleinement informés de tous les dossiers en cours, mais désireux d'y participer à travers l'exercice d'un contrôle plus étroit du Gouvernement. »²⁷⁹ La Commission 14^e a, par exemple, examiné pour la première fois en 2007 le programme de travail de la Commission pour 2008²⁸⁰, et le nombre d'actes européens analysés à la *Camera dei deputati* a augmenté de façon exponentielle : entre 2006 et 2008, seuls 8 actes et projets de l'Union furent étudiés, alors qu'entre 2008 et juin 2012 156 le furent²⁸¹. Pour Antonio ESPOSITO²⁸², ce phénomène s'explique par quatre facteurs: en premier lieu, « la prise de conscience du rôle du Parlement dans la formation des politiques européennes a augmenté de manière exponentielle en Italie comme dans tous les autres Etats membres, au cours de la dernière décennie avec le début du processus de réforme des Traités et avec le développement dans ce contexte du débat interne et interparlementaire sur le rôle des parlements nationaux. » En second lieu, il attribue ce retard au manque de respect par le Gouvernement de ses obligations dans le domaine de la transmission des propositions législatives et de l'information du Parlement : cette obligation ne se respecte que depuis avril 2006 alors qu'elle était déjà contenue dans la loi Fabbri de 1987, et que depuis le Traité d'Amsterdam, les Traités prévoyaient aussi l'information des Parlements. En troisième lieu, « ce n'est qu'avec l'approbation de la loi 11 de 2005 que s'est développée, en plus de l'activation effective des flux d'information, une relation politique entre le Gouvernement et les Chambres au travers d'un dialogue sur les grandes lignes de l'action du Gouvernement au sein du Conseil européen et aussi, occasionnellement, au sein du conseil de l'UE. En quatrième lieu, les commissions politiques de l'UE des deux Chambres ont développé à partir de la XV législature, suivant la logique des règlements parlementaires, un rôle de promotion de l'examen des documents de l'UE, se dotant aussi de procédures destinées à rationaliser et à filtrer les flux de documents transmis par le Gouvernement. »

Nous analyserons ici la loi Buttiglione de 2005 pour montrer, dans un premier temps, les changements qu'elle a introduits en faveur du pouvoir exécutif²⁸³ (A) avant de mettre en exergue les nouveautés introduites pour le Parlement national (B).

A. Les changements au niveau exécutif

²⁷⁹ CAPUANO DAVIDE ALBERTO 'Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea', (2011) *Amministrazione in cammino*, 1-13. p. 1.

²⁸⁰ TUCCIARELLI CLAUDIO, 'Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura', (2007) *Quaderni costituzionali Rivista italiana di diritto costituzionale*, 627-631. p. 630.

²⁸¹ CAMERA DEI DEPUTATI, 'Interventi della Camera dei deputati nella formazione delle politiche UE (29 aprile 2008 - 30 giugno 2012)', 2012. p. 14.

²⁸² ESPOSITO ANTONIO, 'Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano', (2009) *51 Ressegna parlamentare*, 1119-1173. p. 1156.

²⁸³ Compte tenu de l'importance des changements introduits, ils seront ici mis en lumière bien que ne concernant pas strictement le Parlement.

La loi Buttiglione de 2005 a introduit deux changements principaux au niveau de l'exécutif : elle a créé le CIACE *Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei* (Comité interministeriel pour les affaires communautaires européennes), et prévu une réserve d'examen parlementaire automatique.

Le CIACE, instauré à l'article 2, est un organe exclusivement gouvernemental : il est composé du Président du Conseil des ministres, du Ministre pour les politiques communautaires qui préside ses réunions, du Ministre pour les affaires extérieures, du Ministre pour les affaires régionales et des autres ministres qui ont des compétences dans les matières touchées par les mesures examinées et les thématiques inscrites à l'ordre du jour ; la participation régionale est également prévue lorsque leurs compétences sont affectées. Cet organe doit «définir les lignes politiques du Gouvernement dans le processus de formation de la position italienne au cours de la phase de préparation des actes communautaires et de l'Union Européenne » (art. 2-1).

Il était attendu que l'instauration du CIACE permette de renforcer la position italienne au Conseil de l'Union²⁸⁴. Néanmoins, une enquête de la Commission 14^e du *Senato*, présentée en mai 2012, révèle que son action est peu efficace, et que de nouveaux mécanismes pour impliquer les différentes administrations doivent être mis en place car elles ont plutôt tendance à chercher à établir une relation directe avec Bruxelles plutôt qu'à participer à la définition d'une position italienne commune²⁸⁵. En outre, il semblerait que les négociations à Bruxelles soient toujours orchestrées par le Ministère des affaires étrangères avec la participation de la Représentation permanente : « ...selon une vision un peu obsolète des activités menées par les Institutions européennes comme appartenant à la politique étrangère, le Ministre des affaires étrangères est toujours le *dominus* de la situation et des informations importantes pour le Parlement, informations qui ne sont, en conséquence, pas disponibles pour le Président du Conseil à qui la loi impose l'obligation de transmission [au Parlement].²⁸⁶ »

D'autre part, dans son article 4, la loi prévoit la possibilité que le Gouvernement demande une réserve d'examen parlementaire²⁸⁷. Elle est obligatoire si les Chambres ont déjà commencé leur examen, et elle peut aussi être interposée par le Gouvernement en cas d'« importance politique, économique et sociale particulière des projets. » Dans ces cas-là, le Parlement dispose d'un délai de

²⁸⁴ MATARAZZO RAFFAELLO & LEONE, JACOPO, 'Sleeping Beauty Awakens: The Italian Parliament and the EU after the Lisbon Treaty', (2011) 46 *The International Spectator*, 129-144. p. 136.

²⁸⁵ XIVE COMMISSIONE PERMANENTE SENATO, 'Documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria', 2012.http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=00660641&part=doc_dc-allegato_a&parse=si&stampa=si&toc=no p. 8.

²⁸⁶ FASONE CRISTINA, 'Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà', (2010) *Forum di Quaderni costituzionali*. p. 3.

²⁸⁷ La réserve d'examen parlementaire sera analysée plus longuement par la suite.

vingt jours pour se prononcer, et le représentant au Conseil des ministres de l'UE peut continuer à participer aux négociations même sans l'opinion du Parlement si le délai est dépassé.

Les régions peuvent également solliciter le recours à la réserve parlementaire par le biais de la *Conferenza Stato-Regioni* (Conférence Etat-Régions)²⁸⁸ dans les matières dans lesquelles elles ont compétence législative. Dans ce cas également, la *Conferenza* dispose de vingt jours pour mener à bien son examen.

Ainsi, des mécanismes pour améliorer la légitimité de l'action du Gouvernement ont été introduits : avec la création du CIACE, on chercha à instaurer un organe de coordination entre les membres des pouvoirs exécutifs nationaux et régionaux – sans grand succès – alors que la réserve d'examen parlementaire donnait plus de poids à la position défendue par l'Italie au sein du Conseil de l'Union, même si cette réserve automatique pouvait alourdir le processus décisionnel, tout en contribuant à renforcer la place du Parlement qui disposait d'un minimum de temps garanti pour effectuer son examen.

B. *Un élargissement des prérogatives du Parlement national*

Les modifications introduites par la loi Buttiglione qui ont eu des conséquences sur le Parlement sont principalement au nombre de trois : une obligation d'information des Chambres par le Gouvernement liée à l'introduction du Mécanisme d'alerte précoce ; une obligation de coordonner les lignes politiques du gouvernement avec les opinions du Parlement au sein du CIACE et, enfin, une obligation pour le Gouvernement de respecter l'opinion du Parlement lors des négociations au sein du Conseil européen, et de l'informer, en se justifiant, s'il ne la respecte pas.

L'article 4-quater, qui définissait les conditions du contrôle de subsidiarité, a également permis que le Parlement dispose de plus d'informations pour effectuer son contrôle. Depuis son introduction en 2010, cet article établissait que « ...le Gouvernement, au travers du Ministère politiques européennes, fournisse, dans un délai de trois semaines après le début de l'examen [par le Parlement du respect du principe de subsidiarité] une information adéquate sur les contenus et les travaux préparatoires relatifs aux propositions individuelles, et sur les orientations que le Gouvernement a suivi ou prétend assumer. » Il faut noter que ces rapports avaient une orientation majoritairement nationale puisqu'ils devaient contenir « a) une évaluation globale du projet en soulignant les points considérés conformes avec l'intérêt national et les points sur lesquels des modifications sont considérés nécessaires ou opportunes. b) l'impact sur l'ordre interne, aussi en ce qui concerne les

²⁸⁸ Cette conférence, créée en 2001, se compose du Président du Conseil et du Ministre pour les Affaires régionales et des Présidents des Régions et des provinces autonomes.

effets de l'intervention européennes sur les réalités régionales et territoriales, l'organisation de l'administration publique et les activités des citoyens et des entreprises. »

En dépit de cette orientation nationale, l'introduction de cette disposition doit être saluée puisqu'elle représente un fort renforcement des obligations d'information du Gouvernement vis-à-vis du Parlement car, jusqu'alors, le Gouvernement ne communiquait aucunement la position qu'il prétendait défendre sur les propositions législatives européennes²⁸⁹.

De surcroît, le CIACE devait également « coordonner [les lignes politiques issues du processus de coordination en son sein] avec les opinions exprimées par le Parlement dans les mêmes matières. » Cet organe, composé exclusivement de représentants du pouvoir exécutif, devait donc prendre en considération l'avis du Parlement s'il avait pris position. Mais, en raison de l'imprécision de la loi, et de l'absence de tout mécanisme de contrôle de son respect, cette norme était peu protectrice de la volonté du Parlement. On aurait pu, pour mieux faire, inviter des représentants parlementaires à assister aux réunions du CIACE en tant qu'observateurs, par exemple.

En revanche, l'article 4-bis inséré en 2010 contenait bien l'obligation pour le Gouvernement de respecter les opinions exprimées par le Parlement au cours des négociations au sein du Conseil européen, et de l'informer « rapidement » si ce n'était pas le cas, en se justifiant.

§3. Conclusion

Ainsi, les Chambres italiennes ont longtemps eu une influence très limitée dans le domaine européen puisque, même si leur participation a été reconnue par la loi Fabbri de 1987, elles ne pouvaient que transmettre des observations. Leur information fut également imparfaite suite à l'adoption de cette loi et ne fut améliorée qu'en 2005. Quant à l'adaptation institutionnelle des Chambres, elle a été tardive, en particulier à la *Camera* où une Commission spécifique ne fut créée qu'en 1990 alors que celle du *Senato* fut instaurée en 1968.

Comme nous le verrons, avant l'entrée en vigueur de la loi n°234 de 2012, la capacité d'influence du Parlement en matière européenne avait été néanmoins fortement renforcée suite à l'entrée en vigueur de la loi communautaire pour l'année 2009 : il était désormais doté de droits de communication plus étendus et de nouvelles capacités pour s'assurer que ses opinions aient un réel impact. La loi Buttiglione avait également introduit d'importants changements au niveau exécutif en créant le CIACE et en instaurant la réserve d'examen parlementaire.

²⁸⁹ C. Fasone souligne ce manque d'information dans son analyse du premier avis du *Senato* et affirme qu'il pourrait s'agir d'une des raisons pour lesquelles le *Senato* a défendu une position si ferme. FASONE CRISTINA, 'Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà', (2010) Forum di Quaderni costituzionali, p. 2.

Malgré tout, en dépit de ces avancées, le Parlement était – encore – principalement destinataire d'informations plus que vecteur d'influence en matière européenne au moment de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Qui plus est, la création du CIACE n'avait pas autant contribué à une amélioration de la coopération entre membres du pouvoir exécutif que l'on aurait pu s'y attendre.

Section 4. Espagne

Le cas espagnol se distingue des autres Etats étudiés à plusieurs égards.

En premier lieu, le Royaume d'Espagne n'a adhéré aux Communautés européennes que tardivement si on le compare avec les autres Etats, membres fondateurs pour l'Allemagne, la France et l'Italie, et membre depuis 1973 dans le cas du Royaume Uni : il n'est devenu membre qu'en 1986, soit huit ans après son retour à la démocratie.

En second lieu, la participation des deux Chambres des *Cortes Generales* – *Senado* et *Congreso de los diputados* - au processus d'intégration européenne ne se fait pas de façon indépendante comme dans les autres Parlements, mais par le biais de la *Comisión Mixta de asuntos para la Unión europea* (Commission Mixte des affaires pour l'Union européenne), organe créé concomitamment à l'entrée de l'Espagne dans les Communautés européennes, retirant par là-même cette responsabilité aux Commissions des Affaires étrangères qui avaient été en charge des négociations et de la procédure de ratification²⁹⁰.

L'Espagne se caractérise aussi par une faiblesse systémique du Parlement, en particulier du *Senado*, face à l'Exécutif; cette faiblesse est encore accentuée par la puissance des partis politiques. Longtemps conjuguée à une position résolument pro-européenne²⁹¹ et à l'assimilation de l'intégration européenne aux affaires étrangères²⁹², cette faiblesse a conduit la Commission Mixte à ne jouer qu'un rôle secondaire en matière européenne.

En revanche, le cas espagnol se rapproche du cas britannique en cela que, depuis 1986, c'est toujours la Commission Mixte qui a été chargée des affaires européennes, et que l'on n'observe guère de changement radical dans les modalités de suivi et de contrôle parlementaires des Affaires européennes depuis lors.

²⁹⁰ Comme le souligne Beatriz VILA RAMOS, une tentative de création d'un organe parlementaire chargé du contrôle de la politique européenne avait été faite dès 1980, sans toutefois aboutir. VILLA RAMOS BEATRIZ, 'El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español', (2010) Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, 281-312. p. 298.

Nous traiterons ici les deux Chambres conjointement puisqu'elles ne participent au processus d'intégration européenne que par le biais de la Commission Mixte.

Commission créée par l'art. 5 de la *Ley 47/1985 de la Ley de Bases de Delegación del Gobierno para la Aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas* (Loi 47/71985 de la loi-cadre de Délégation du Gouvernement pour l'application du Droit des Communautés européennes).

²⁹¹ LASO PÉREZ JAVIER, 'Parliamentary control of European Union affairs: from a slow adapter to a National player?', in *The role of National parliaments in the European Union*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010 p.447.

Pablo PÉREZ TREMPs relève que le Traité d'adhésion et l'Acte Unique ont été soutenus par tous les groupes politiques au *Senado* et la *Camera de los diputados*. PEREZ TREMPs PABLO, 'La integración europea desde la perspectiva constitucional española', (1998) V Pensamiento constitucional, 47-63. p.50-51.

²⁹² La participation des Chambres ne se faisant donc principalement qu'au travers de l'autorisation la ratification des Traités. VILLA RAMOS BEATRIZ, 'El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español', (2010) Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, 281-312. p.299.

Pour pouvoir examiner ensuite²⁹³ si, et dans quelle mesure, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et les nouvelles prérogatives qu'il a attribuées directement aux Parlements nationaux ont contribué à un renforcement de la place du Parlement en matière européenne, il sera fait état de la position du Parlement dans ce domaine de 1986 à 1992 (§1), avant d'étudier les changements qui se sont produits entre 1992 et 2009 (§ 2).

Rappelons au préalable quelques caractéristiques du système institutionnel espagnol.

La Constitution de 1978, tout d'abord, ne mentionne pas l'intégration européenne, si ce n'est en rapport avec la « règle d'or » budgétaire (art. 135-2 et 135-3 Constitution espagnole (CE)) depuis 2011. L'appartenance à l'Union se fait donc au travers des articles 93 et 94 qui permettent la ratification de traités internationaux par l'Espagne²⁹⁴. Comme le rappelle le préambule de la loi 8/1994 adoptée suite à l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, c'est également cette disposition constitutionnelle – article 93 - qui est à la base de la participation parlementaire en matière européenne puisqu'elle précise qu'« Il incombe aux Cortès générales ou au Gouvernement, selon les cas, de garantir l'exécution de ces traités et des résolutions émanant des organismes internationaux ou supranationaux qui bénéficient de ce transfert de compétences. »²⁹⁵

Par ailleurs, le bicamérisme espagnol est « asymétrique et inégal » puisque le *Congreso de los diputados* et le *Senado* ont des attributions différentes, et que le *Congreso de los diputados* se trouve dans une position de nette supériorité²⁹⁶. Le Gouvernement n'est, par exemple, responsable politiquement que devant cette Chambre, et le *Congreso* demeure libre d'accepter, ou non, le veto du *Senado* au cours du processus législatif.

En outre, l'Etat espagnol est un « Etat des autonomies » (*Estado de las autonomías*) qui laisse la liberté à chacune des Communautés autonomes de choisir les compétences qu'elles souhaitent assumer parmi celles contenues aux articles 148 et 149 de la Constitution. En conséquence, l'Etat espagnol se rapproche du modèle d'Etat fédéral, mais toutes les Communautés peuvent ne pas avoir les mêmes compétences.

Enfin, bien que l'article 69-1 de la Constitution définisse le *Senado* comme « la Chambre de représentation territoriale », ses membres sont majoritairement issus des Provinces²⁹⁷ où ils sont élus au suffrage universel direct – comme les membres du *Congreso* -, ceux provenant des Communautés autonomes, pourtant dotées de larges compétences, n'étant que très minoritaires (58

²⁹³ Chapitre 2.

²⁹⁴ Dans la pratique, seul l'article 93 a été utilisé.

²⁹⁵ Toutes les références à la Constitution espagnole en français sont tirées de la traduction officielle publiée au Bulletin officiel. <http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ConstitucionFRANCES.pdf> (30.05.2013).

²⁹⁶ GARCIA MORILLO JOAQUIN, 'La estructura de las Cortes Generales', in *Derecho constitucional. Volumen II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, LOPEZ GUERRA, Luis, et al., Tirant lo Blanch, 2007 p.71.

²⁹⁷ Equivalent de nos Départements français.

sur un total de 266 sénateurs). Les Communautés autonomes devront donc chercher à exercer une influence en matière européenne par d'autres voies.

§1. De l'adhésion au Traité de Maastricht

Dans ce premier paragraphe dédié à la participation parlementaire en matière européenne de l'adhésion en 1986 à l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, nous verrons comment la Commission Mixte a été destinataire d'informations (A) tout en n'ayant pas de mécanismes de contrôle spécifique à sa disposition (B).

A. La Commission Mixte, destinataire d'informations

L'idée de la Commission Mixte naît en 1985 alors que l'Espagne se prépare à faire son entrée dans les Communautés européennes. Pour pouvoir intégrer rapidement « l'acquis communautaire », le Parlement espagnol délègue au Gouvernement la faculté d'adopter pendant six mois les normes nécessaires (délégation prévue à l'article 82 de la Constitution Espanole (CE)), et la Commission Mixte est « créée comme un moyen de contrôler l'activité déléguée définitivement au Gouvernement, dans une position secondaire complétant le contrôle juridictionnel et constitutionnel »²⁹⁸ (art. 5 de la loi 47/1985 du 27 décembre). Cette loi dispose également qu'« Elle devra être informée par le Gouvernement des Projets de normes des Communautés Européennes qui puissent affecter des matières soumises à la réserve de Loi en Espagne.²⁹⁹ [et] Recevra du Gouvernement l'information dont il dispose sur les activités des Institutions des Communautés Européennes sur l'application et la mise en œuvre de l'adhésion de l'Espagne. [Enfin] Elle devra être informée par le Gouvernement des axes principaux qui inspirent sa politique au sein des Communautés Européennes. » (art.5-3, b), c), d)) La Présidence de la Commission incombe, selon l'article 5-2, au Président du *Congreso de los diputados* mais il peut déléguer cette fonction de façon permanente, ce qu'il fait dans la pratique.

²⁹⁸ LASO PÉREZ JAVIER, 'Parliamentary control of European Union affairs: from a slow adapter to a National player?', in *The role of National parliaments in the European Union*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010 p.434.

²⁹⁹ La Constitution espagnole définit certaines matières comme ne pouvant être régulées que par la loi ou toute norme de même valeur : c'est la « réserve de loi ». En revanche, il n'existe pas comme en France de domaine réglementaire. V. pour plus d'informations sur ce point : ESPIN EDUARDO, 'El sistema de fuentes en la Constitución (I)', in *Derecho constitucional. Volumen II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, LOPEZ GUERRA, Luis, et al., Tirant lo Blanch, 2007 p. 83 et s.

Cette information de la Commission, pourtant garantie, est, au moins jusqu'à 1994, lacunaire et souvent tardive³⁰⁰ mais pas seulement parce que le Gouvernement ne la transmet pas aux Chambres ou parce qu'elle ne vise pas tous les documents européens, aussi parce que même la Commission Européenne elle-même ne met pas toujours « toutes les propositions législatives de façon immédiate, complète et claire » à disposition en castillan³⁰¹.

Par ailleurs, le statut de cette Commission a été modifié dès 1988 par la loi 18/1988 du 8 juillet parce que tous les groupes mixtes ne pouvaient pas participer à ses sessions³⁰². En effet, entre 1986 et 1988, le nombre de ses membres était limité à 15, neuf députés et six sénateurs, désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes parlementaires (art. 5) mais un groupe parlementaire pouvait ne pas être représenté³⁰³. Une forte instabilité de ses membres était également à déplorer³⁰⁴. Depuis la réforme de 1988, le nombre de membres est défini au début de chaque législature afin d'assurer la représentation de tous les groupes parlementaires.

B. *L'absence de mécanismes de contrôle spécifiques*

On relève que la loi de 1985 vise à garantir l'information de la Commission Mixte concernant les projets d'actes législatifs et la position du Gouvernement, mais qu'il n'est prévu aucun mécanisme de contrôle ou d'influence spécifique, ce qui laisse à penser que la politique européenne était plutôt conçue comme relevant de la politique étrangère, compétence exclusive du pouvoir exécutif en vertu de l'article 75 al.3 de la Constitution³⁰⁵.

Les parlementaires font pourtant, en matière européenne, un usage régulier des instruments de contrôle traditionnels qui se trouvent à leur disposition (questions, comparutions et interpellation par exemple), mais ces instruments étaient, dans les premières années de l'intégration, utilisés pour présenter la position du Gouvernement à l'opinion publique plutôt que pour « obliger le

³⁰⁰ CIENFUEGOS MATEO MANUEL, 'El control de las Cortes Generales sobre el Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades europeas durante la década 1986-1995', (1996) Revista de las Cortes Generales, 47-99. p.78.

³⁰¹ Le Parlement espagnol a approuvé une proposition non de loi (équivalent d'une motion) en février 1994 demandant au Gouvernement de solliciter cette information à la Commission européenne qui visiblement ne la transmettait pas, huit ans après l'adhésion de l'Espagne ! Id. p.87.

³⁰² LASO PÉREZ JAVIER, 'Parliamentary control of European Union affairs: from a slow adapter to a National player?', in *The role of National parliaments in the European Union*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010 p.435.

³⁰³ Id. p.437.

³⁰⁴ Id. p.437.

³⁰⁵ Art. 75: " 1. [...]

2. Les Chambres pourront déléguer aux commissions législatives permanentes l'adoption de projets ou de propositions de loi. Cependant, les Chambres, réunies en séance plénière, pourront à tout moment demander qu'un débat et un vote aient lieu sur n'importe quel projet ou proposition de loi qui aurait fait l'objet de cette délégation. 3. La révision constitutionnelle, **les questions internationales**, les lois organiques et les lois-cadres ainsi que le budget général de l'État **ne sont pas soumis aux dispositions du paragraphe précédent.** » (Nous soulignons).

Gouvernement à agir dans un sens particulier³⁰⁶. En outre, c'étaient plus des instruments de contrôle politique que des instruments juridiquement contraignants, les Chambres n'étant pas dotées de moyens qui auraient permis le contrôle de leur respect par le Gouvernement en dehors de son obligation de leur adresser un rapport semestriel du suivi accordé aux motions³⁰⁷.

Enfin, l'usage de ces instruments était soumis à un contrôle étroit du Gouvernement comme le souligne Manuel CIENFUEGOS : « il est vrai que ces sujets [les affaires européennes] ont occupé une partie significative de l'activité parlementaire, mais son information et les débats au sein des *Cortes Generales* ne se sont produits en général que dans la mesure et dans le cadre voulus par le Gouvernement. »³⁰⁸ ; et le *Senado* demeurait en conséquence exclu.

C. Conclusion

Si une représentation de tous les groupes parlementaires était possible après 1988, l'information de la Commission Mixte et ses capacités d'influence réelle sur la position du Gouvernement demeuraient limités lors des premières années de l'intégration, car elle ne disposait que d'une information partielle qu'elle ne pouvait utiliser pour agir efficacement sur le Gouvernement et se trouvait limitée à des instruments tels que les questions ou les comparutions qui n'engagent en rien l'Exécutif et qui, malgré leur nombre, traitaient surtout de questions d'importance mineure³⁰⁹.

§2. Les améliorations introduites par la loi de 1994 à la portée finalement limitée

Ces déficiences, dont l'importance fut encore accentuée par l'approbation du Traité de l'Union Européenne, ont conduit, en 1994, à l'abrogation de la loi de 1985 telle qu'elle avait été modifiée par la loi de 1988 et à l'approbation d'une nouvelle loi. Cette loi 8/1994 du 19 mai qui régle la Commission Mixte pour l'Union Européenne, est toujours en vigueur après avoir été réformée en 2009 et 2010 suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne³¹⁰.

³⁰⁶ V. sur ce point l'étude qu'effectue Manuel CIENFUEGOS 10 ans après l'adhésion de l'Espagne : CIENFUEGOS MATEO MANUEL, 'El control de las Cortes Generales sobre el Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades europeas durante la década 1986-1995', (1996) *Revista de las Cortes Generales*, 47-99. en particulier p. 59 et s. [p.65].

³⁰⁷ Id. p.69-70. Cet auteur relève quelques exceptions d'initiatives parlementaires qui ont réellement eu un impact important.

³⁰⁸ Id. p.83.

³⁰⁹ CERVILLA MARTINEZ PEDRO & ORDÓÑEZ SOLIS DAVID, 'La Participación de los Parlamentos Autonómicos en la integración Europea', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, Nomos, 1998.123-147.p.135.

³¹⁰ On notera le ton résolument pro-européen de son préambule : «L'Espagne, qui fait partie de l'Union Européenne en tant que membre de plein droit, a clairement fait montre depuis longtemps de sa vocation européenne. »

V. sur ces réformes Chapitre 2.

Elle permet ainsi une meilleure information de la Commission Mixte (A), et a introduit certaines possibilités d'action (B). L'adaptation pratique des dispositions contenues dans cette loi a été permise, par ailleurs, par l'approbation de la Résolution du 21 septembre 1995 (C).

A. *Une meilleure information de la Commission Mixte*

Il semble tout d'abord que l'information des *Cortes Generales* ait fait l'objet d'une attention particulière puisque la nécessité que les Chambres aient accès à toutes les propositions législatives, et non plus seulement à celles relevant du domaine de la loi, est mentionnée dès le Préambule³¹¹.

Ainsi, son article 3, qui définit et étend les compétences de la Commission Mixte, prévoit à l'alinéa b) qu'« [elle a compétence à] recevoir au travers du Gouvernement les propositions législatives de la Commission Européenne, suffisamment à l'avance pour son information ou pour qu'elles puissent être examinées. » Les propositions transmises ne se limitent donc plus à celles relevant du domaine de la loi, et les Chambres doivent avoir assez de temps pour les étudier. En outre, elles sont désormais accompagnées d'un rapport « succinct » portant sur leur « contenu substantiel » fourni par le Gouvernement lorsqu'elles « ont une répercussion en Espagne », et « quand la Commission [Mixte] l'estime opportun, elle peut demander à ce que l'information fournie soit étendue » (art. 3 b)). Néanmoins, ce rapport n'a qu'une valeur relative puisqu'il est transmis « sous réserve d'une évaluation définitive » du Gouvernement.

Cette disposition marque une avancée dans la mesure où la Commission Mixte est mieux informée et peut être éclairée par les rapports du Gouvernement, mais elle se définit aussi par son caractère particulièrement vague, n'indiquant pas quel doit être le contenu de ce rapport - nécessairement « succinct » en revanche - et surtout laissant le Gouvernement libre juge de déterminer quelles sont les propositions qui « ont une répercussion en Espagne » - c'est à la Représentation Permanente que revient d'effectuer une première sélection dans les faits -, sans même préciser ce qu'il faut entendre par là. Relevons malgré tout que le nombre de rapports transmis par le Gouvernement s'est fortement accru au cours du temps³¹².

Cette information parlementaire sur les propositions législatives était, d'autre part, encore en 1994, incomplète par essence puisque les propositions des deuxième et troisième piliers demeuraient exclues. Le Gouvernement n'avait pas même l'obligation de tenir le Parlement informé des

³¹¹ Comme nous l'avons vu, les Chambres avaient adopté une proposition non de loi (l'équivalent d'une motion) en ce sens en février 1994.

³¹² LASO PÉREZ JAVIER, 'Parliamentary control of European Union affairs: from a slow adapter to a National player?', in *The role of National parliaments in the European Union*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010 p.451.

éventuelles modifications postérieures et ce dernier pouvait donc examiner un document obsolète³¹³.

L'information européenne de la Commission Mixte ne se limite pas alors, néanmoins, aux projets législatifs de la Commission puisqu'elle reçoit également du Gouvernement les documents en sa possession sur les activités de l'Union Européenne (art. 3 d)) et n'est plus seulement informée des «lignes principales qui inspirent sa politique [du Gouvernement] au sein de l'Union Européenne [mais aussi des] décisions et accords du Conseil des Ministres de l'Union Européenne. Pour ce faire, le Gouvernement transmet aux Chambres, avant chaque Conseil Européen ordinaire, un rapport écrit sur l'évolution des événements de l'Union Européenne au cours de la Présidence qui conclut ce Conseil.» En pratique et durant très longtemps, le Gouvernement n'a jamais transmis ces rapports, remplacés qu'ils étaient par des comparutions d'un représentant du Gouvernement au cours desquelles les parlementaires sont informés sans pouvoir toutefois exercer une quelconque influence³¹⁴.

Puis, après chaque réunion du Conseil Européen, ordinaire et extraordinaire, le Gouvernement comparait devant le *Congreso de los diputados* afin d'informer de ce qui y a été décidé et de tenir un débat avec les groupes parlementaires (art. 4.). Cette disposition ne fait, en réalité, qu'institutionnaliser une coutume établie mais, comme le relève Manuel CIENFUEGOS, cette obligation légale évite que cette pratique ne dépende de la volonté du Gouvernement ou d'un accord entre le Bureau de la Chambre et du Conseil des porte-paroles³¹⁵. Il faut pourtant noter que cette obligation n'est toujours pas exécutée de façon adéquate presque 20 ans après son introduction parce que le Gouvernement comparait souvent tardivement³¹⁶. Néanmoins, en cela qu'elle offre la possibilité aux groupes parlementaires d'interroger le Gouvernement directement, elle constitue une voie d'information et de contrôle, et ce nouvel instrument a provoqué, à son introduction, la naissance d'un vif débat entre les groupes parlementaires et le Gouvernement³¹⁷.

Enfin, la Commission Mixte prend toujours connaissance de tous les décrets législatifs adoptés par le Gouvernement en application du droit communautaire dérivé après leur publication (art. 3 a)). Cette disposition peut surprendre car elle n'est habituellement pas déléguée aux Commissions pour les Affaires européennes, mais elle peut s'expliquer par le fait que la Commission Mixte est

³¹³ Id. p.450.

³¹⁴ Id. p.453.

³¹⁵ CIENFUEGOS MATEO MANUEL, 'El control de las Cortes Generales sobre el Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades europeas durante la década 1986-1995', (1996) Revista de las Cortes Generales, 47-99. p.90.

³¹⁶ En 2013, le Gouvernement est comparu 12 jours après le Conseil des 7-8 février, et le 10 avril pour rendre compte du Conseil des 14-15 mars.

³¹⁷ CIENFUEGOS MATEO MANUEL, 'El control de las Cortes Generales sobre el Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades europeas durante la década 1986-1995', (1996) Revista de las Cortes Generales, 47-99. p.92.

considérée comme l'organe parlementaire chargé de tout ce qui est lié aux questions européennes – l'implication des commissions sectorielles n'étant prévue à aucun moment– et c'est donc tout naturellement que cette tâche lui a été attribuée en sa qualité d'organe spécialisé qui permet l'implication concomitante des deux Chambres.

En vertu de la loi de 1994, la Commission Mixte n'est donc plus simplement destinataire d'une partie seulement des propositions législatives mais les reçoit toutes de même que les documents dont dispose le Gouvernement sur les activités de l'Union Européenne à l'exclusion des documents liés aux deuxième et troisième piliers. Elle reçoit des rapports du Gouvernement sur certaines propositions législatives, et est informée non seulement des axes de la politique européenne du Gouvernement mais aussi du contenu des réunions du Conseil Européen.

Il est intéressant de noter que le Gouvernement a adopté une interprétation très large du contenu de ces dispositions, en établissant par exemple un intense dialogue avec le Parlement à l'occasion de la Présidence espagnole de 1995³¹⁸.

B. *Les possibilités d'action introduites en 1994*

En dehors de ces garanties qui visent à améliorer l'information des Chambres, jusqu'alors fortement défaillante, la loi 8/1994 définit certaines capacités d'action spécifiques des Chambres.

La Commission Mixte peut, tout d'abord, organiser des débats sur une proposition législative en son sein ou dans une des deux Chambres réunie en session plénière sur autorisation de son Président et, dans les deux cas, le Gouvernement participe (art. 3 c), 1^{er} alinéa). Elle a également la possibilité de solliciter l'expertise, sur une question donnée, d'une ou plusieurs Commissions au travers du Bureau du *Congreso* (art. 3 c), 2nd alinéa).

Des rapports sur les « questions relatives à l'activité de l'Union Européenne dont on peut considérer qu'elles présentent un intérêt » peuvent être élaborés par ses membres (art. 3 f) et, une fois qu'une proposition législative a été approuvée, la Commission Mixte est également à même de demander au Gouvernement de comparaître (art. 3 c), 3^{ème} alinéa).

Enfin, des prérogatives en matière de relations extérieures lui ont été attribuées puisqu'elle peut « établir des relations de coopération » avec les organes appropriés des autres Parlements des Etats Membres et du Parlement Européen (art. 3 g)) et des « relations de coopération et d'information » avec les organes exerçant des fonctions similaires à la Commission Mixte dans les autres Parlements

³¹⁸ Id. p.89.

nationaux et le Parlement européen (art. 3 i)); il faut sans doute voir là une référence aux activités de la COSAC.

La possibilité d'organiser des réunions avec les eurodéputés espagnols est également prévue (art. 3 h)). Dans la pratique, en 2013, ces contacts se font surtout par voie informelle ou lorsque les eurodéputés sont invités en tant qu'experts³¹⁹.

C. L'adaptation pratique des dispositions contenues dans la loi 8/1994 par la Résolution du 21 septembre 1995

Conformément à la disposition additionnelle seconde, les Bureaux des deux Chambres ont adopté une Résolution pour la mise en œuvre de la loi 8/1994 le 21 septembre 1995. Elle prévoit que tout groupe parlementaire puisse demander l'organisation d'un débat au sein de la Commission Mixte sur une proposition législative particulière, et que soit étoffée l'information transmise par le Gouvernement (Disposition première, 1.). Il est intéressant de noter qu'elle définit strictement la tenue de ces débats (2.), attribuant un espace d'intervention à tous les groupes parlementaires avant que le Gouvernement ne réponde et qu'un second tour d'interventions n'ait lieu. Ce format nous paraît être particulièrement intéressant puisqu'il permet d'établir un réel dialogue et non simplement de poser une question au Gouvernement, même si la durée des interventions est très limitée (10 minutes par groupe parlementaire pour l'exposition, puis 5 seulement après l'intervention du Gouvernement).

Suite à ces débats, les Groupes parlementaires disposent de deux jours pour présenter une proposition de résolution qui est ensuite soumise à l'examen et au vote de la Commission sous dix jours (3.) ; le débat peut également se dérouler en session plénière sur requête d'un Groupe, ou conduire à la préparation d'un rapport (Disposition seconde, 1.).

A des visées de contrôle, lorsqu'une proposition législative ayant fait l'objet d'un examen du Parlement est approuvée au niveau européen, tout Groupe parlementaire peut demander que le Gouvernement compare pour expliquer quelle a été la procédure à laquelle la proposition a été soumise et quelles répercussions ce processus a eu sur le texte définitif (Disposition Quatrième, 1). Dans ce cadre-là, les représentants des Groupes parlementaires ne peuvent s'exprimer qu'une seule fois, avant que le représentant du Gouvernement n'intervienne et il n'y a pas de droit de réponse (2.).

Enfin, cette Résolution prévoit une possibilité ouverte à tout Groupe parlementaire de demander l'organisation d'un « débat au sein de la Commission Mixte sur les activités des institutions de

³¹⁹ Information aimablement fournie par Manuel DELGADO IRIBARREN, *letrado* (assistant juridique) auprès de la Commission Mixte. Echange de courriers électroniques. Juin 2013.

l'Union Européenne, les lignes principales qui inspirent la politique communautaire du Gouvernement, et sur les décisions et accords du Conseil des Ministres de l'Union Européenne non inclus dans les paragraphes antérieurs. » (Disposition cinquième, 1.).

Grâce à sa précision dans le détail, cette Résolution permettait la mise en œuvre effective de la loi de 1994, même s'il faut souligner la place prépondérante qu'elle accordait aux Groupes parlementaires et les limites temporelles dont souffraient les débats. Cette importance attribuée aux groupes parlementaires pourrait s'expliquer par le fait que les membres du Parlement sont soumis, en Espagne, à une hiérarchie très rigide à l'intérieur des Partis³²⁰, et surtout au fait que la participation parlementaire en matière européenne est, encore en 2013, soumise aux relations politiques.

D. Conclusion

La loi de 1994 représente un véritable saut qualitatif dans la fonction et l'information de la Commission Mixte pour l'Union Européenne qui a désormais trois missions : contrôler politiquement le Gouvernement dans le cadre de ses activités liées à l'Union Européenne d'alors, participer à la formation et à l'exécution légale de l'ordre juridique de l'Union et établir des relations avec le Parlement Européen ou avec les autres Parlements Nationaux³²¹.

La Résolution de 1995 précise les modalités d'application des dispositions contenues dans la loi de 1994, et le rôle central attribué aux Groupes parlementaires est, là encore, notoire ; ce sont eux qui sont consacrés comme élément de référence, et non un député ou un sénateur agissant à titre individuel, ou la Commission dans son ensemble.

Enfin, en dehors de ces prérogatives spécifiquement attribuées par la loi de 1994, la Commission Mixte peut, en sa qualité de Commission parlementaire, se prévaloir de tous les droits contenus dans le Règlement du *Congreso de los Diputados* – en dehors de l'initiative législative - (disposition finale) ce qui lui permet, par exemple, d'examiner les projets, propositions ou sujets que lui confie le Bureau du *Congreso*, solliciter des informations auprès des Administrations Publiques ou demander la comparution de certains de leurs membres compétents pour donner un avis et conseiller³²².

³²⁰ LASO PÉREZ JAVIER, 'Parliamentary control of European Union affairs: from a slow adapter to a National player?', in *The role of National parliaments in the European Union*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010 p.446.

³²¹ CIENFUEGOS MATEO MANUEL, 'La Comisión Mixta para la Unión Europea: Análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios', (1997) Gaceta jurídica de la C.E., 7-69. p.18.

³²² Id. p.21.

§3. Conclusion

La Commission Mixte, d'abord créée avec des attributions limitées au moment de l'adhésion espagnole aux Communautés Européennes, a vu ses capacités d'information et de contrôle étendues suite à l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht.

Pourtant, ces mêmes capacités demeuraient encore fortement limitées pour plusieurs raisons, situant le Parlement espagnol parmi le « groupe des pays dans lesquels l'influence parlementaire en matière européenne est plus faible »³²³.

Les Chambres recevaient certes depuis 1994 toutes les propositions législatives européennes, et non plus seulement celles qui relevaient du domaine de la loi, ainsi que les « documents en sa possession [du Gouvernement] sur les activités de l'Union Européenne » ; mais cette disposition était très vague et limitée, les documents des Communautés Européennes étant exclus.

Qui plus est, elle recevait les propositions « suffisamment à l'avance pour son information ou qu'elles puissent être examinées », mais, là encore, aucun délai n'était précisément défini, et ce en dépit du fait que le Protocole sur les Parlements nationaux annexé au Traité d'Amsterdam établissait un minimum de six semaines, délai non retranscrit dans la législation nationale. Et il n'existait encore moins – et n'en existe toujours pas - de réserve d'examen parlementaire en Espagne³²⁴.

Concernant l'information et le contrôle de l'activité des représentants espagnols au Conseil européen, on remarque là encore une amélioration indéniable entre 1985 et 1994. Mais les prérogatives attribuées à la Commission Mixte, et aux parlementaires espagnols dans leur ensemble, relevaient plus du domaine de l'information, certes relativement abondante, que de la réelle influence et du contrôle. Ils utilisaient, en revanche, les instruments de contrôle parlementaire traditionnels que sont les questions, les motions et les propositions non de loi, et toute session de la Commission Mixte avec le Gouvernement était mise à profit pour échanger et débattre sur les sujets abordés³²⁵.

³²³ PEREZ TREMPAS PABLO, 'La débil "parlamentarización" de la integración en España', in *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo & ALONSO GARCÍA, Ricardo, Civitas, 2002.401-415. p.410.

³²⁴ Il convient de signaler que dans certains cas, et sans qu'il n'existe aucune assise juridique de cette pratique, le *Congreso* a pu demander au Gouvernement de retarder son approbation au Conseil jusqu'à arriver à une solution qu'il estime acceptable. MARCUELLO MORENO JOSE LUIS, 'La participación del Parlamento en el control y seguimiento del Derecho Comunitario: la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea', (1996) *Noticias de la Unión Europea*, 15-24. p.17.

³²⁵ Sur les débats et échanges : CIENFUEGOS MATEO MANUEL, 'La Comisión Mixta para la Unión Europea: Análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios', (1997) *Gaceta jurídica de la C.E.*, 7-69. p.44. Sur les questions, en constante augmentation de la Deuxième à la Huitième législature (1982-2008) : PALAU ANNA & CHAQUÉS LAURA, 'The Europeanization of law making activities in Spain (1986-2007)'. IPSA International Conference. 2010. p.33.

En outre, si l'on tient compte du fait que les Chambres espagnoles ne disposent déjà que d'une seule Commission parlementaire composée d'une cinquantaine de membres - siégeant aussi à d'autres Commissions - et assistée, depuis sa création, par deux *letrados* (conseillers juridiques) et trois secrétaires seulement, on peut se demander si le champ de ses activités n'était, et n'est toujours, pas trop vaste ce qui expliquerait peut-être pourquoi les travaux de la Commission Mixte ont souvent fait l'objet de critiques³²⁶.

Il ressort ainsi que la Commission Mixte ne peut exercer qu'une fonction de contrôle très limitée à cause de son statut qui la désigne plutôt comme un organe récepteur d'informations. Ce rôle limité s'inscrit dans la logique de l'assimilation des affaires européennes à la politique étrangère combinée avec la prédominance de l'Exécutif sur le Parlement, où, de surcroît, il était souvent soutenu par une majorité absolue. Elle a cependant fait un usage relativement fréquent des instruments d'information parlementaire qu'elle avait à sa disposition, et c'est bien plus souvent devant elle que devant les Assemblées que le Gouvernement a été amené à comparaître³²⁷, ce qui lui conférait un rôle central, indiscutable, dans le suivi parlementaire des Affaires européennes.

³²⁶ Manuel CIENFUEGOS dresse un bilan des commentaires négatifs ayant été exprimés à propos des travaux de la Commission Mixte, qu'il modère cependant justifiant ce contrôle gouvernemental limité par les faiblesses de son régime juridique. Cet auteur poursuit en indiquant qu'elle a fait un usage raisonnable de ses possibilités. CIENFUEGOS MATEO MANUEL, 'La Comisión Mixta para la Unión Europea: Análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios', (1997) *Gaceta jurídica de la C.E.*, 7-69.p. 33-34.

³²⁷ Id. p.67.

Section 5. France³²⁸:

La France se différencie des autres Etats ici étudiés à plusieurs titres³²⁹.

Comme l'Allemagne et l'Italie, elle est un Etat fondateur des Communautés européennes. Mais, son régime parlementaire, qui se caractérise par une forte présidentialisation³³⁰ induit, même dans les affaires intérieures, une prééminence de l'exécutif sur le législatif³³¹. Et cette prééminence existe *a fortiori* en matière européenne dans la mesure où le processus d'intégration européenne a été longtemps assimilé à la politique extérieure qui, elle, est indubitablement l'apanage de l'Exécutif : du Gouvernement d'abord qui, d'après l'article 20 de la Constitution de 1958, « détermine et conduit la politique de la Nation. », et surtout celui du Président qui est le chef de la diplomatie française, l'article 52 de la Constitution lui attribuant la faculté de négocier et ratifier les Traités. En outre, cette prédominance de l'Exécutif résulte non seulement d'une « tradition juridique » antérieure à la Vème République mais « il convient [d'y] ajouter le comportement des parlementaires, dont la responsabilité dans l'absence de dispositif légal est patente. »³³² Les parlementaires français, en effet, qui cumulent souvent divers mandats, sont généralement peu intéressés par la politique européenne qui ne représente pas – ou ne représentait pas pour eux jusqu'à une époque récente – un réel enjeu électoral³³³. A cela s'ajoute encore la discipline

³²⁸ La participation du Parlement français en matière d'Affaires européennes n'a fait l'objet que d'une attention limitée de la part des chercheurs, cette quasi absence d'études étant encore plus criante après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Cet état de fait explique les références répétées aux mêmes ouvrages.

³²⁹ Cette partie sera consacrée à la France de la Vème République. Pour une étude du rôle du Parlement sous la IVème République, et donc aux premières heures de l'intégration européenne, V. PONDAVEN PHILIPPE, *Le parlement et la politique extérieure sous la IVe République*, PUF, Paris, 1973. On soulignera ici l'importante différence entre la IVème et la Vème République mise en lumière par l'auteur qui explique comment sous la Vème République, alors que le « peuple exerçait la souverainetés nationale par ses députés à l'Assemblée nationale [...] il était [...] inconcevable qu'un attribut essentiel de la souveraineté nationale, l'exercice du pouvoir diplomatique leur échappât. » p. 10.

Quant à la participation du Parlement à l'intégration européenne sous la IVème République, V. FUCHS-CESSOT ALICE, *Le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Ve République*, LGDJ, Paris, 2004.p. 14 et s.

³³⁰ On pourra consulter par exemple l'analyse des conditions de l'avènement de la Vème République et des motivations dans la définition des institutions effectuée par DUHAMEL OLIVIER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, Paris, 2011. p. 385 et s.

³³¹ On pourra consulter sur le Parlement et le Gouvernement en France, par ex. : id. p. 533 et s. ; JACQUE JEAN PAUL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, Paris, 2012. p. 167 et s. ARDANT PHILIPPE & MATHIEU BERNARD, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2013. p. 359 et s.

³³² BLANC DIDIER, *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique*, L'Harmattan, Paris, 2004.p.296.

³³³ Bernard CHANTEBOUT déplore le désintérêt des parlementaires à propos des conditions d'élaboration de la loi nationale, et ses critiques sont d'autant plus vraies s'agissant de projets européens : « A cela [conséquences de la décentralisation sur la loi] il convient d'ajouter que le cumul des mandats, principale particularité du parlementarisme français, interdit aux membres des assemblées d'exercer correctement leurs fonctions. Retenus dans leurs circonscriptions par l'exercice de leurs mandats locaux, intellectuellement beaucoup plus intéressants [...] ils désertent les hémicycles. En pratique, on ne compte à l'Assemblée comme au Sénat, qu'une cinquantaine de parlementaires actifs. » CHANTEBOUT BERNARD, *Droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 2012. p. 553.

François Hollande s'est engagé lors de son élection en 2012 à mettre un terme à cette pratique.

majoritaire qui conduit, comme dans les autres Etats étudiés, les députés de la majorité à voter souvent les lois souhaitées par le Gouvernement, ou à suivre sa volonté en matière européenne.

Il faut noter qu'à l'origine, et jusqu'au Traité d'Amsterdam au moins, « En France, les initiatives pour mettre en place le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire sont toutes d'origine parlementaire. »³³⁴ Le Gouvernement n'y a donc guère œuvré. Ainsi, si depuis 1979 des Délégations pour les Affaires européennes existent dans chacune des Assemblées, leur rôle est resté bien limité jusqu'en 1992 puisqu'elles ne pouvaient que communiquer leurs conclusions aux Commissions permanentes (§1). Le Traité de Maastricht et la révision constitutionnelle que son approbation a requise ont permis d'améliorer quelque peu la place du Parlement en matière européenne : désormais l'intégration européenne et les Délégations parlementaires étaient ancrées dans la Constitution, de même que la capacité pour ces dernières d'émettre des résolutions³³⁵ (§2).

Avant d'étudier cette évolution du rôle du Parlement en matière européenne, rappelons brièvement quels recours ont été faits à certains instruments de contrôle parlementaire pour contraindre le Gouvernement, et à certains instruments gouvernementaux pour contraindre le Parlement ,en matière européenne.

En effet, la France de la V^{ème} République se caractérise avant tout par son parlementarisme rationalisé : après l'instabilité qu'a connue la IV^{ème} République (1946-1958) au cours de laquelle se succédèrent pas moins de vingt Cabinets en douze ans, le Constituant confia le soin de déterminer le contenu de la législation à l'Exécutif prédominant. Comme le souligne Bernard CHANTEBOUT, « Pour assurer la force et la stabilité du Gouvernement, et pour détruire l'hégémonie parlementaire brouillonne qui avait caractérisé les régimes précédents, les ministres d'Etat, Michel Debré et les experts dont il s'est entouré déploient des trésors d'imagination. Chacun d'eux a ses recettes ; on va les ajouter les unes aux autres de telle sorte que la Constitution de 1958 constituera un florilège de l'antiparlementarisme. »³³⁶

Parmi ces mécanismes visant à discipliner les Chambres, certes modérés par diverses réformes constitutionnelles depuis 1958, en particulier en 2008³³⁷, compte par exemple celui prévu à l'article 49-3 de la Constitution qui permet au Gouvernement d'engager sa responsabilité sur un projet de

³³⁴ SAURON JEAN-LUC, 'Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France', (1999) 35 Revue Trimestrielle de Droit Européen, 171-200. p.171.

Cet ancien conseiller juridique du SGCI se réfère ainsi aux lois de 1979, 1990, 1994 et aux révisions constitutionnelles ayant affecté les capacités parlementaires menées à bien en 1992 et 1999.

³³⁵ Il faut noter qu'il s'agissait là d'une réelle innovation puisque, comme nous le verrons, le Parlement n'avait pas la possibilité d'approuver aucun type de résolutions jusqu'alors.

³³⁶ CHANTEBOUT BERNARD, Droit constitutionnel, Sirey, Paris, 2012. p.400.

³³⁷ Réforme du 21 juillet 2008 relative à la modernisation des institutions de la République. Pour plus d'informations, voir par exemple le numéro de la Revue Française de Droit Constitutionnel consacré à « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 » de janvier 2009.

loi de finances ou de financement de la sécurité sociale³³⁸, ainsi que sur un autre projet de loi par session, qui est réputé adopté sauf si l'Assemblée nationale dépose une motion de censure dans les vingt quatre heures qui suivent³³⁹. Cette possibilité pour le Gouvernement d'engager sa responsabilité sur le vote d'un texte n'a été utilisée qu'une seule fois en matière européenne par le Gouvernement Barre II en 1977 sur une loi définissant le mode d'élection des membres du Parlement européen³⁴⁰.

Le Gouvernement peut encore engager sa responsabilité sur son programme ou sur une déclaration de politique générale mais cette procédure prévue à l'article 49-1 de la Constitution n'a jamais été utilisée spécialement en matière européenne³⁴¹.

A ces possibilités pour le Gouvernement d'engager sa responsabilité s'oppose la faculté pour l'Assemblée nationale de déposer une motion de censure (procédure définie à l'article 49-2 de la Constitution). Seule une motion ayant un objet européen a été déposée sous la Vème République, en 1989, lorsque Bernard BOSSON, un député UDC et 63 autres députés ont déposé une motion contre la politique européenne du Gouvernement Rocard II. Il s'agissait d'une « critique de la politique européenne du gouvernement de M. Rocard sur le plan de la préparation de la France au grand marché de 1992 (notamment dans les domaines budgétaire et financier, de la concurrence et de l'enseignement) et au niveau des choix proposés (en matière monétaire, d'environnement - le dossier des pots catalytiques - de défense) »³⁴² et cette initiative s'est soldée par un échec, seuls 182 députés ayant voté en sa faveur alors qu'une majorité de 289 députés était requise pour son succès³⁴³.

Par ailleurs, l'article 11 prévoit la possibilité d'organiser un référendum législatif ou portant sur l'adoption d'un Traité international³⁴⁴. De fait, des neuf référendums organisés depuis le début de la Vème République, trois portaient sur des sujets européens : en 1972 pour permettre la ratification

³³⁸L'objet de l'article 49-3 a été limité par la réforme de 2008.

³³⁹ Art. 49-3 « Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. »

³⁴⁰ 16.06.1977 (séance du 15). <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/stat-49-3.pdf> (7.10.2013).

³⁴¹ Statistiques de l'Assemblée nationale. <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/stat-49-1.pdf> (7.10.2013).

³⁴² <http://discours.vie-publique.fr/notices/893151600.html> (7.10.2013).

³⁴³ Statistiques de l'Assemblée nationale <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/stat-49-2.pdf> (7.10.2013).

³⁴⁴ Art. 11: « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. »

du traité d'élargissement de la Communauté économique européenne, en 1992 pour permettre la ratification du Traité de Maastricht et en 2005 celle du Traité constitutionnel. Alors que seul le dernier référendum s'est soldé par un échec, celui de 1992 n'a été positif qu'à une majorité de 51,04% des suffrages exprimés³⁴⁵.

Enfin, il faut relever qu'en France, à l'inverse d'autres Etats étudiés ici comme l'Allemagne ou l'Espagne, il n'y a pas de consensus entre les grands partis politiques en matière européenne qui s'opposent souvent. Ainsi, par exemple, lors de la ratification du Traité de Maastricht soutenue par le Parti Socialiste (PS), tous les membres du Rassemblement pour la République (RPR) n'y étaient pas favorables et, en conséquence, aucune consigne de vote n'a été donnée par ce parti³⁴⁶.

§1. L'absence effective du Parlement en matière européenne jusqu'au Traité de Maastricht

Il s'agira ici d'analyser tout d'abord le rôle (marginal) des Assemblées parlementaires en matière européenne jusqu'à la création des Délégations en 1979 (A) puis de montrer comment leur introduction a été un tournant dans leur participation (B). Ensuite, on observera comment l'approbation l'Acte Unique a entraîné une amélioration de cette situation (C).

A. Un Parlement marginalisé au cours des premières décennies de l'intégration

Bien que l'Assemblée nationale ait autorisé la ratification des Traités de Rome par le Président du Conseil, sa participation en matière européenne est demeurée longtemps limitée³⁴⁷. La loi de ratification avait prévu que le Gouvernement soit tenu de « présenter annuellement au Parlement, en vue de son approbation, un compte rendu de l'application du traité de communauté économique européenne et des mesure économiques, fiscales, et sociales intervenues dans la communauté, en exposant les mesures qu'il a prises ou qu'il entend prendre pour faciliter l'adaptation des activités nationales aux nouvelles conditions du marché. »³⁴⁸ Mais cette disposition ne sera jamais

³⁴⁵ Fiche d'information du site Vie Publique sur les référendums de la Vème République et leurs résultats. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/approfondissements/referendums-ve-republique-leurs-resultats.html> (7.10.2013).

³⁴⁶ <http://www.france-politique.fr/referendum-maastricht.htm> (7.10.2013).

³⁴⁷ Jean-Dominique NUTTENS souligne que le Président du Conseil, Guy Mollet, a tenu à recueillir « un accord de principe de l'Assemblée » avant la conclusion des négociations. NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, *Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ, Paris, 2001. p. 3.

³⁴⁸ Art. 2 de la loi n° 57-880 du 2 août 1957 autorisant le Président de la République à ratifier : 1° le traité instituant une Communauté économique européenne et ses annexes ; 2° le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ; 3° la convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes, signés à Rome le 25 mars 1957.

appliquée³⁴⁹, la IV^{ème} République se termine dans les faits début juin 1958 lorsque les pleins pouvoirs sont accordés au Gouvernement De Gaulle et elle est remplacée rapidement par la V^{ème} République.

Ce passage à la V^{ème} République intervenu peu après, le 4 octobre 1958, modifia profondément la place du Parlement³⁵⁰. Il existait alors une séparation stricte, par certains aspects, entre Parlement et Gouvernement, le législateur n'étant, dans un premier temps, autorisé dans pratiquement aucun cas à donner son avis à l'exécutif, en particulier sous forme de résolution³⁵¹. Ce silence des Assemblées ne prendra fin que cinquante ans plus tard avec l'ajout de l'article 34-1 à la Constitution³⁵².

Ainsi, ne pouvant approuver de résolutions, jusqu'à 1979, le Parlement s'est en grande partie désengagé de la construction communautaire, qu'il considérait relever de la compétence exécutive. Jusqu'alors, les Chambres françaises étaient informées par le Parlement européen qui adressait l'ensemble des documents produits par les institutions communautaires au secrétaire de la Commission des Affaires étrangères au Sénat et au chef de service des Commissions à l'Assemblée, ce dernier les communiquant ensuite à la bibliothèque³⁵³. Ce n'est donc pas le Gouvernement qui informait les Chambres, mais le Parlement européen, l'information par le Gouvernement n'étant prévue nulle part ailleurs que dans la loi de ratification des Traités de Rome. A l'Assemblée nationale, c'est au travers des députés membres du Parlement européen, à qui il incombait de

³⁴⁹ NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution, LGDJ, Paris, 2001. p.5.

³⁵⁰ Comme l'explique Jean-Dominique NUTTENS « un contrôle comme celui exercé pendant la préparation du traité de Rome n'était d'ores et déjà plus possible. » id. p.4.

³⁵¹ Dans sa décision relative au Règlement du Sénat (Décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959), le Conseil Constitutionnel décide que « Sont déclarés non conformes à la Constitution les articles du règlement du Sénat ci-après mentionnés : Article 18-2, article 24-1 et 4, article 26, article 28-1, article 30-5, article 42-1 et 6 c, article 76, **en tant qu'ils contiennent des dispositions relatives aux propositions de résolution : Par les motifs que, dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation** ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement que dans les conditions fixées par les articles 49 et 50... » [nous soulignons] Le Conseil a adopté une position similaire dans sa décision relative au Règlement de l'Assemblée Nationale des 17, 18 et 24 juin 1959, et comme le résume Philippe LAUVAUX « Se trouvaient ainsi prohibées toutes les propositions de résolution tendant à contrôler l'activité du Gouvernement ». Comme il le démontre, cette décision du Conseil Constitutionnel qui limite les possibilités d'approuver des résolutions à celles prévues par la Constitution a été essentielle pour rompre avec la tradition de prédominance du Parlement qui existait au préalable en France, mais sans doute cette rigidité a-t-elle longtemps empêché le Parlement de jouer un véritable rôle en matière européenne. LAUVAUX PHILIPPE, 'Sur une décision fondatrice du Conseil constitutionnel', (2009) Cahiers du Conseil Constitutionnel. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/cahiers-du-conseil/cahier-n-25/sur-une-decision-fondatrice-du-conseil-constitutionnel.51707.html> (10.10.2013).

³⁵² Cet article dispose désormais que « Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique. Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard. »

³⁵³ BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004. p. 295.

présenter un rapport annuel d'information sur les principaux enjeux de la construction européenne devant la Commission pour les Affaires étrangères, que l'information était assurée³⁵⁴.

Aucun organe spécifique aux questions européennes n'avait été créé par aucune des Chambres.

Qui plus est, la participation du Parlement français au processus d'intégration européenne semble être encore plus limitée que celle des autres Etats membres étudiés, attendu que non seulement il n'était pas impliqué dans la préparation des actes communautaires mais il ne l'était pas non plus nécessairement dans la phase descendante puisque son implication n'était pas automatique, le Conseil d'Etat considérant que cette faculté relevait du pouvoir réglementaire³⁵⁵. Et il en allait de même pour les mesures d'application des règlements qui ne relevaient pas souvent du domaine de la loi³⁵⁶.

B. 1979, un tournant dans la participation parlementaire en matière européenne

Ce n'est qu'au moment des premières élections parlementaires européennes, alors que tout lien entre les Chambres nationales et européenne disparaissait, que le Parlement français commença à se mobiliser en créant les *Délégations pour l'Union européenne* introduites par une loi dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires³⁵⁷. Ces « organes de réflexion », répondaient au souhait de l'Assemblée nationale et du Sénat « d'acquérir une capacité d'expertise autonome »³⁵⁸. La création de Délégations – et non de Commissions –

³⁵⁴ Fiche d'information de l'Assemblée nationale sur la Délégation pour l'Union européenne. http://www.assemblee-nationale.fr/europe/brochure_0709.asp (24.03.2013).

On notera cependant qu'ils ne se sont réellement acquittés de cette obligation qu'à partir de 1970. SAULNIER EMMANUELLE, *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2002. p.283.

³⁵⁵ Avis du Conseil d'Etat du 20 mai 1964 (« Le Gouvernement lorsqu'il assure l'exécution des dispositions directement applicables des traités ainsi que des règlements et décisions de la Communauté européenne étant dans la même situation que lorsqu'il applique une loi interne, il en résulte que les mesures d'application desdits actes seront normalement prises par voie réglementaire. ») cité par Loïc Azoulai : AZOULAI LOÏC, 'La loi et le règlement vus du droit communautaire', (2006) Cahiers du Conseil Constitutionnel, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-51891.pdf> (07.03.2013).

Il existe en France une distinction entre le domaine de la loi, où régit le Parlement, et le domaine réglementaire, réservé au Gouvernement. Pour plus d'information sur cette question voir : FAVOREU LOUIS, et al., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2011. p. 812 et s.

³⁵⁶ NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, *Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ, Paris, 2001. p.6.

³⁵⁷ Loi 79-564 modifiant l'Ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires en vue de la création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

Emmanuelle SAULNIER attribue également ce changement d'attitude au départ du Général de Gaulle et à une réaction plus générale des Chambres qui recommencent à jouer leur rôle de législateur. SAULNIER EMMANUELLE, *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2002. p.282.

³⁵⁸ ASSEMBLEE NATIONALE, 'Fiche n° 54 : Les délégations parlementaires', Assemblée Nationale, Paris, 2012. http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_54.asp (08.03.2013)

s'explique par le fait que l'article 43 de la Constitution limitait strictement le nombre de Commissions à six afin d'éviter la prolifération des Commissions qui était la règle sous la IV^{ème} République. Il aurait donc fallu réformer la Constitution pour pouvoir créer des Commissions des affaires européennes.

Leur rôle devait cependant se borner à informer le Parlement et ses commissions. Comme le précise le paragraphe IV du nouvel article 6-bis: « Les délégations parlementaires pour les communautés européennes ont pour mission d'informer leur assemblée respective des activités exercées en application des traités du 18 avril 1951 et du 25 mars 1957 et des textes subséquents, par les institutions des communautés européennes. »

Et, « A cet effet, le Gouvernement leur communique dès réception tout document nécessaire établi par les différentes institutions des communautés européennes ainsi que tous renseignements utiles sur les négociations en cours. » Le paragraphe suivant précise la nature des documents devant être transmis: « V. Le Gouvernement communique aux délégations parlementaires pour les communautés européennes les projets de directives et de règlements et autres actes communautaires portant sur des matières qui sont du domaine de la loi en vertu de la Constitution, avant leur examen pour adoption par le conseil des communautés européennes. » Dans la mesure où seuls les documents relevant du domaine de la loi étaient transmis aux Chambres, le Conseil d'Etat intervenait en amont pour juger de l'appartenance à ce domaine, défini par la Constitution comme cela a été établi précédemment.

En dehors de la restriction de la limite à la capacité d'action des Assemblées découlant de la Constitution, l'information des Chambres était désormais assurée. Néanmoins, il ne s'est agit là que d'une garantie textuelle puisque, dans la pratique, le Gouvernement ne remplit que très imparfaitement ses obligations jusqu'à leur constitutionnalisation en 1992³⁵⁹.

Quoi qu'il en soit, ces Délégations ne pouvaient faire qu'un usage très limité de ces informations: leurs membres, au nombre de dix-huit, étaient désignés afin de refléter proportionnellement les équilibres politiques des Chambres pour toute la durée de la législature à l'Assemblée, et pour la période comprise entre deux renouvellements au Sénat, et ils ne pouvaient en fait que clore leur

Le lien de causalité entre l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen et la création des Délégations est souligné sans équivoque par le Sénat dans sa Présentation de la Délégation pour l'Union Européenne: « La décision de créer, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, une délégation parlementaire pour les Communautés européennes, a été une conséquence de l'élection du Parlement européen au suffrage direct. Aussi longtemps que l'Assemblée de Strasbourg a été élue au suffrage indirect par les Parlements nationaux, ceux-ci étaient, par ce biais, institutionnellement associés à la construction européenne. La disparition de ce lien a conduit le Parlement français -par la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 (voir texte)- à mettre en place, dans chaque Assemblée, une structure parlementaire spécifique chargée du suivi des questions européennes, sans préjudice des compétences des commissions permanentes. » <http://senat.fr/europe/dpue-histo.html> (14.03.2013).

³⁵⁹ CULOT MARC, 'La place du Parlement national dans l'Union Européenne: Etude comparée entre la France et le Danemark', (2004) Revue internationale de Droit comparé, 677-683. p. 680.

examen par la transmission de « conclusions » aux Commissions permanentes³⁶⁰. Si les Délégations devaient – quand même – également présenter « à leur assemblée respective un rapport semestriel d'information », elles restaient dépendantes de la volonté des Commissions permanentes de s'approprier leurs conclusions.

En réalité, même si ces conclusions étaient « soigneusement préparées et motivées, et donc très semblables aux résolutions, [elles n'] ont bénéficié [que] de peu de publicité. Les commissions permanentes ne les ont utilisées que parcimonieusement, et il semble que les Gouvernements ne leur aient accordé qu'un intérêt modéré. Car à la différence des résolutions, les conclusions sont réputées n'avoir absolument aucun effet contraignant sur le Gouvernement, même si les délégations aim[aient] croire à leur lecture attentive par ce dernier. »³⁶¹

Jean-Dominique NUTTENS voit dans cette limitation du rôle des Délégations en 1979 l'expression d'une double volonté : « Tandis que certains parlementaires – et le Gouvernement – redoutaient de mettre en place un instrument portant atteinte à la prééminence de l'exécutif, d'autres craignaient d'entraver le développement et le fonctionnement des Communautés européennes ». ³⁶²

Néanmoins, il faut nécessairement ne pas négliger la faiblesse générale de la capacité d'influence du Parlement sur le Gouvernement dans le cadre de la V^{ème} République. Les possibilités qui s'ouvraient au Législateur en 1979 étaient ainsi limitées puisque, comme nous l'avons évoqué, la seule création de Commissions parlementaires pour les Affaires européennes aurait requis une révision constitutionnelle. Le recours à une Commission d'enquête et de contrôle était également exclu, puisqu'elles sont par nature temporaires et « demeuraient ainsi un instrument inadapté pour une mission dont la notion de terme est incongrue, tandis que la technique de la délégation offrait le visage rassurant de la permanence. »³⁶³ Et le Conseil Constitutionnel avait déjà strictement interdit au Parlement de contrôler le Gouvernement par une voie autre que celle de la motion de censure prévue aux articles 49 et 50 de la Constitution³⁶⁴.

³⁶⁰ « Les Délégations [...] soumettent leurs conclusions aux commissions parlementaires permanentes ». Art. V bis de l'art. 6-bis introduit par la Loi 79-564.

³⁶¹ SAULNIER EMMANUELLE, La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne, LGDJ, Paris, 2002. p.544. Cette auteur analyse en outre la pratique de ces conclusions. p. 544-545.

³⁶² Le Sénat effectue dans sa présentation des Délégations européennes une évaluation beaucoup plus positive : « Dès leur création en 1979, le rôle des délégations ne se définissait pas seulement en termes d'information du Parlement. La loi de 1979 précisait en effet que le Gouvernement devait transmettre aux délégations les projets d'actes communautaires " avant leur examen pour adoption par le Conseil " et qu'il devait leur communiquer " tous renseignements utiles sur les négociations en cours " ; les délégations pouvaient dans ce cadre adopter des " conclusions " soumises aux commissions parlementaires compétentes. La mission des délégations comprenait donc, dès l'origine, l'esquisse d'une participation au contrôle parlementaire. » <http://senat.fr/europe/dpue-histo.html> (14.03.2013).

³⁶³ BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004. p.298. On pourra également consulter l'analyse faite par cet auteur de la nature des Délégations : id. p. 299.

³⁶⁴ Décision relative au Règlement du Sénat (Décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959).

A ce « cadre étroit de la Constitution » s'ajoutait de surcroît, de la part du Gouvernement, une faible volonté - voire une certaine réticence - d'impliquer le Parlement³⁶⁵ et une inquiétude des Commissions permanentes qui craignaient, au Sénat, que l'information reçue en matière européenne ne soit filtrée par la Délégation, dont elles seraient alors dépendantes³⁶⁶.

En outre, on peut remarquer que la création de ces Délégations, au lieu de chercher à rétablir le lien brisé entre les Chambres françaises et l'Assemblée européenne par l'introduction du suffrage universel direct, l'entérine plutôt puisqu'elle instaure une incompatibilité entre la possession d'un mandat européen et l'appartenance aux Délégations³⁶⁷. Cet effet est d'autant plus surprenant que les facultés attribuées aux Délégations étaient très limitées, et que les relations directes avec le Parlement européen constituaient, par ailleurs, une source d'information précieuse.

Pour ce qui est de l'accomplissement de leur tâche d'information, même en tenant compte de son caractère particulièrement limité, les Délégations ne sont pas arrivées à la mener à bien de façon satisfaisante. D'une part, parce que, dans la pratique, le Gouvernement s'est montré particulièrement réticent à leur communiquer les documents requis, arguant de « l'obligation de discrétion nécessaire au bon déroulement des négociations au sein du Conseil des Communautés européennes. »³⁶⁸, et parce que d'autre part, les Délégations ne sont pas non plus parvenues à remplir leur mission d'information des commissions parlementaires permanentes, la double appartenance de leurs membres n'y ayant pas contribué comme on aurait pu s'y attendre³⁶⁹. En effet, cette double appartenance visait à garantir l'accès à l'expertise technique que possèdent les membres des commissions sectorielles tout en les mêlant aux affaires européennes dont ils auraient pu informer les membres de leur commission - sectorielle – de rattachement.

Le rôle et l'action des Délégations étaient donc loin d'être satisfaisants dans les premières années qui ont suivi leur création.

C. *Une nouvelle étape avec l'Acte unique*

³⁶⁵ Didier BLANC parle de son « attitude sourcilleuse ». BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004. p.302.

V. également : OBRECHT MARCUS, Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée Nationale, HAL, 2009. p. 179. Cet auteur fait état de « la résistance du Gouvernement et des Commissions permanentes », en particulier celle des Affaires étrangères.

³⁶⁶ BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004. p.300 ; p. 301 sur la réticence des Commissions de l'Assemblée Nationale.

³⁶⁷ « III. Les députés ou les sénateurs élus à l'assemblée des communautés européennes ne peuvent faire partie de l'une ou l'autre délégation. »

³⁶⁸ BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004. p. 305.

³⁶⁹ La situation au Sénat semble avoir été malgré tout moins insatisfaisante qu'à l'Assemblée. Id. p. 305-307.

En 1990, suite à l'adoption de l'Acte Unique, l'importance des Délégations pour les Communautés européennes a été renforcée³⁷⁰ : le nombre de leurs membres a été doublé, passant de 18 à 36 afin d'assurer une représentativité élargie³⁷¹, une représentation équilibrée des commissions permanentes était désormais requise en plus de la représentation proportionnelle des groupes politiques pour éviter la marginalisation des Commissions permanentes autres que celle des Affaires étrangères, prépondérante. Cependant, la Commission des affaires étrangères conserve dans les faits une position de supériorité tant au Sénat qu'à l'Assemblée, ce qui confirme l'assimilation des Affaires européennes aux Affaires étrangères, encore en 1990³⁷².

Ainsi, désormais, ces Délégations « ont pour mission de suivre les travaux conduits par les institutions des communautés européennes en application des traités du 18 avril 1951 et du 25 mars 1957, de l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986 et des textes subséquents afin d'assurer l'information de leur assemblée respective sur le déroulement du processus communautaire. » (IV). Le Gouvernement ne se limite plus à leur communiquer « dès leur transmission au Conseil des communautés, les projets de directives et de règlements et autres actes communautaires, ainsi que tout document nécessaire établi par les différentes institutions des communautés européennes. » mais « [il] **les tient en outre informées** des négociations en cours. » alors que précédemment il leur communiquait simplement « tous renseignements utiles sur les négociations en cours »³⁷³.

Le rôle attribué aux Commissions permanentes est, de plus, précisé : alors qu'elles étaient simplement mentionnées, au préalable, en tant que destinataires des conclusions des Délégations (« Les délégations traitent les informations et communications mentionnées aux paragraphes IV et V et soumettent leurs conclusions aux commissions parlementaires compétentes. » (VI)), elles sont désormais assurées de recevoir les mêmes documents que les Délégations accompagnées de l'analyse produite par ces dernières qui comprend, ou pas, des conclusions (« Les informations et communications, mentionnées au paragraphe IV, reçues par les délégations sont transmises par le Bureau de chaque assemblée aux commissions parlementaires compétentes dans les conditions définies par le règlement de chaque assemblée. Les délégations y joignent, le cas échéant, leurs analyses assorties ou non de conclusions. » (V, al.1). De surcroît, ces analyses sont, depuis lors, élaborées sous forme de rapports et publiées (« Les délégations transmettent des rapports, assortis ou non de conclusions, aux commissions parlementaires compétentes. Ces rapports sont publiés

³⁷⁰ Loi n° 90-385 du 10 mai 1990 qui modifia l'Ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958, dite « loi Josselin ».

La lenteur de l'adoption de cette réforme s'explique par le caractère laborieux des négociations entre les deux Assemblées, désaccords tant sur le plan politique que quant au rôle à attribuer aux Délégations. V. sur les négociations : id. p.308 et s.

³⁷¹ Id. p. 312. Auparavant, les commissions permanentes n'étaient pas convenablement représentées à l'exception de la Commission des Affaires étrangères dont la surreprésentation pouvait conduire à « l'exclusion des autres commissions ». Id. p. 314.

³⁷² Id. p. 316.

³⁷³ Nous soulignons.

sous une forme définie par le Bureau de chaque assemblée.» (VI)), ce qui leur assure une plus grande diffusion, en théorie : dans la pratique rares sont les parlementaires qui vont réellement les chercher, et nombre de ces rapports finissent donc au pilon !³⁷⁴

Enfin, si les Délégations continuent d'examiner « les projets de directives, de règlements et autres actes communautaires avant leur adoption par le Conseil des communautés européennes » (V, al. 2), elles sont maintenant instituées en tant qu'organes de conseil et non plus seulement d'information : « Elles peuvent être consultées par une commission spéciale ou permanente sur tout acte ou tout projet d'acte communautaire ou tout projet de texte législatif ayant trait aux domaines couverts par l'activité des communautés. » (V, al. 3) Là encore, les recours à cette possibilité sont rares.

Les Délégations voient donc bien leurs prérogatives renforcées et, de fait, la question européenne cesse d'être un sujet qui leur est prioritairement réservé puisque tous leurs rapports sont publiés et transmis aux Commissions permanentes qui peuvent de surcroît solliciter l'avis des Délégations. Or, cette européanisation des Chambres devait rester théorique : les Délégations conservaient un rôle secondaire et ne pouvaient toujours pas influencer efficacement sur la position des Commissions permanentes qui, elles-mêmes, avaient une emprise extrêmement limitée sur la position du Gouvernement.

Il faut remarquer, en outre, qu'à cette faible capacité naturelle du Parlement s'oppose un Gouvernement très organisé, et ce depuis 1957. En effet, le Comité interministériel pour les questions de coopération économique (CGQCE) placé sous l'autorité du Premier ministre, et institué en 1948 pour « assurer la coordination interministérielle en vue de préparer les décisions du Gouvernement français concernant l'aide du 'plan Marshall' », a également été mobilisé en matière européenne³⁷⁵. Cet organe dispose du puissant secrétariat, le Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économiques (SGCI), qui « vérifie la cohérence des positions françaises, participe à la formulation des politiques communautaires et à leur mise en œuvre en France. »³⁷⁶ ; Henri OBERDORFF l'a ainsi qualifié en 1995 de « trait d'union entre les administrations françaises et les instances communautaires »³⁷⁷. La cohérence de la position française est, d'ailleurs, un sujet qui tient à cœur au Gouvernement, comme l'a déclaré le Premier

³⁷⁴ FUCHS-CESSOT ALICE, *Le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Ve République*, LGDJ, Paris, 2004. p. 312.

³⁷⁵ Site officiel du SGAE <http://www.sgae.gouv.fr/site/sgae/SGAE/Le-SGAE/Historique> (14.03.2013).

³⁷⁶ OBERDORFF HENRI, 'Des incidences de l'Union européenne et des Communautés européennes sur le système administratif français', (1995) 1 *Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*, 25-49. p.31.

³⁷⁷ Id. p.31.

ministre en 1988³⁷⁸. De fait, depuis 2005, étant donné que « L'appellation qui lui avait été donnée à l'origine ne rendait donc plus compte de la réalité de ses attributions [...ce Secrétariat], est ainsi devenu le Secrétariat général des affaires européennes », SGAE³⁷⁹. En revanche, le Gouvernement français a tardé à se spécialiser au niveau ministériel puisque ce n'est qu'en 1981 qu'a été créée la figure du Ministre délégué aux Affaires européennes.

§2. Un changement de fond avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht se produisit, en France, un important changement du rôle du Parlement en matière européenne, en raison d'une réforme de la Constitution (A), et de l'adaptation parlementaire qui suivit (B), même si des difficultés dans la mise en place d'un contrôle parlementaire demeuraient (C). L'approbation du Traité d'Amsterdam permit cependant quelques améliorations (D).

A. Les nouveautés introduites dans le texte constitutionnel

Le Conseil Constitutionnel ayant déclaré que certaines dispositions du Traité de Maastricht nécessiteraient une révision constitutionnelle préalablement à leur éventuelle ratification³⁸⁰, une révision constitutionnelle était nécessaire et les parlementaires se sont saisis de cette occasion pour faire cesser leur marginalité en matière européenne³⁸¹.

³⁷⁸ « J'ai souligné l'importance que chacun d'entre vous devait attacher à l'exigence de cohérence de l'action gouvernementale ». Circulaire du 22 septembre 1988 relative à la définition des politiques de la France en matière européenne publiée au JORF du 15 octobre 1988 page 13007. P. 13008.

³⁷⁹ Site officiel du SGAE <http://www.sgae.gouv.fr/site/sgae/SGAE/Le-SGAE/Historique> (14.03.2013). Modification introduite par le Décret no 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes (Art. 2).

³⁸⁰ Le Président de la République, présumant que la ratification exigerait une réforme préalable de la Constitution, saisit le Conseil Constitutionnel le 11 mars 1992 conformément à la possibilité ancrée dans l'art. 54 qui disposait alors que « Si le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre ou par le Président de l'une ou l'autre assemblée, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution. ». Le Conseil exprima son avis le 9 avril 1992 dans sa Décision N° 92-314 DC. On pourra consulter le commentaire qu'en fait François LUCHAIRE, ancien membre du Conseil constitutionnel : LUCHAIRE FRANÇOIS, 'L'Union européenne et la Constitution', (1992) 108 Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger, 589-616.

³⁸¹ V. sur la procédure de révision constitutionnelle et sur cette « affirmation du Parlement » : NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution, LGDJ, Paris, 2001. p. 26 et s.

Cette réforme a conduit à l'insertion du Titre XIV de la Constitution : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », désormais titre XV sur l'Union Européenne³⁸², et les Assemblées ont, en conséquence, également ajouté un titre spécifique dans leur Règlement.

Ce titre XIV comprenait alors quatre articles : 88-1, 88-2, 88-3 et 88-4.

L'article 88-1 avait pour objet l'appartenance de la France aux Communautés Européennes, l'article 88-2 les « transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne », alors que l'article 88-3 réglait la possibilité d'élargir le droit de vote aux citoyens de l'Union sous certaines conditions.

L'article 88-4, le plus intéressant pour l'objet de notre étude, disposait alors que : « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le règlement de chaque assemblée. »³⁸³ Ainsi, les deux assemblées se sont finalement vues garantir un droit d'information dans la constitution - certes limité aux « propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative » - ainsi que la possibilité de transmettre leur avis – non contraignant - au Gouvernement³⁸⁴. Dans la mesure où les documents fournis aux Assemblées se limitaient aux seuls « documents communautaires », la transmission des textes des IIème et IIIème piliers était strictement exclue du champ d'application de l'article 88-4 et, en conséquence, les parlementaires ne pouvaient approuver de résolutions à leur sujet.

Mais il faut bien préciser qu'en parallèle de cette disposition constitutionnelle subsistait l'ordonnance de 1958, ce qui permit après 1995 aux Délégations de soumettre, comme

³⁸² V. sur les débats ayant précédé la réforme parlementaire : BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004. p. 364 et s.

³⁸³ La question des avis exprimés en dehors des sessions a fait l'objet de l'attention particulière du Conseil Constitutionnel lors de son examen (obligatoire) de la Réforme du Règlement de l'Assemblée qui a suivi la réforme constitutionnelle : Décision n° 32-314 DC, §22-27.

Par ailleurs, l'insertion de cet article qui permet la participation parlementaire en matière européenne dans une loi constitutionnelle ayant vocation à adapter la Constitution pour permettre la ratification du Traité de Maastricht a parfois été qualifiée de « cavalier constitutionnel » à l'instar des cavaliers législatifs insérés dans les lois ordinaires. FUCHS-CESSOT ALICE, Le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Ve République, LGDJ, Paris, 2004. p.254 et s.

³⁸⁴ Les parlementaires se sont sentis contraints de respecter les limites définies par le système de la Ve République et, comme l'indique Alice FUCHS-CESSOT, « La régénération en matière communautaire du critère matériel de la loi, affaibli par la pratique de la Ve République, est d'autant plus surprenante qu'on peut se demander si, tout en s'y référant, les parlementaire y ont effectivement adhéré. » id. p.269.

précédemment, leurs conclusions sur les textes n'entrant pas dans le champ d'application de l'article 88-4³⁸⁵.

L'information des Chambres fut encore améliorée en 1996 lorsque le Premier ministre élargit le spectre des documents transmis aux documents liés à l'Espace Schengen³⁸⁶.

Une hiérarchie dans l'intervention du Parlement était ainsi établie : le droit d'approuver des résolutions dans le cadre limité de l'article 88-4 était complété par la faculté de transmettre des conclusions, faculté garantie directement aux Délégations par l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, et non aux Assemblées comme c'était le cas des résolutions.

Notons, en outre, que des circulaires ministérielles régulièrement adoptées ont également joué un rôle clef dans l'information du Parlement et la prise en compte de son avis. Elles ont détaillé les modalités pratiques de la mise en place des dispositions constitutionnelles³⁸⁷, et souvent permis des avancées qui ont été par la suite intégrées dans l'ordonnance de 1958 et dans la Constitution.

Aussi le Premier Ministre a-t-il enjoint ses ministres dès 1994 à « fournir au Parlement toutes les informations complémentaires qu'il estimera nécessaires à l'exercice de ses compétences, tant sur la portée que sur le calendrier d'adoption des propositions d'actes communautaire [et à veillez] à ce que les résolutions votées par les Assemblées fassent l'objet d'un examen interministériel en vue de leur prise en compte dans les négociations européennes. »³⁸⁸ Il faut voir là la volonté du Gouvernement de coopérer avec les Chambres, ce qui peut, par ailleurs, paraître surprenant – voire contradictoire - puisque le Gouvernement ne respectait pas ses obligations minimales de transmission d'information telles qu'elles étaient prévues par l'article 88-4 (voir *infra*).

L'introduction de l'article 88-4 marquait tout d'abord un profond changement dans le rôle des Chambres en matière européenne, mais aussi dans leur rôle institutionnel puisque, comme nous l'avons vu, alors que « la Constitution de 1958 avait strictement limité les cas dans lesquels les

³⁸⁵ En effet, le Premier ministre adressa une lettre aux Présidents des Délégations le 10 juillet 1995 s'engageant à leur transmettre les projets d'actes relevant des IIème et III piliers lorsqu'ils comportent des dispositions de nature législative « afin que les membres du Parlement puissent être informés. » Lettre citée par SAURON JEAN-LUC, 'Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France', (1999) 35 Revue Trimestrielle de Droit Européen, 171-200.p.175. (lettre non disponible en ligne)

³⁸⁶ Lettre du Premier ministre du 24 juillet 1996 aux Présidents des Assemblées citée par : id. p.175.

³⁸⁷ La Circulaire du 21 avril 1993 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : information du Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative publiées au JORF n°94 du 22 avril 1993 p. 6495 définit ainsi les modalités de la transmission des documents en vertu de l'article 88-4, les délais dans lesquels elle doit avoir lieu, la possibilité d'inscription à l'ordre du jour des assemblées des résolutions par le Gouvernement et enfin l'attention qui doit être portée aux résolutions, sans toutefois ne rien garantir : « Celui-ci [le SGCI] examine, en concertation avec les ministères concernés, les suites à donner, eu égard à la position française dans la négociation communautaire. »

³⁸⁸ Circulaire du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de la République publiée au Journal Officiel de la République Française (JORF) du 31 mars 1994, p.4783.

assemblées parlementaires pouvaient s'exprimer par un vote », l'article 88-4 venait modifier ces possibilités³⁸⁹. Comme le résume Emmanuelle SAULNIER, « La reconnaissance constitutionnelle faite aux Assemblées françaises du pouvoir de voter des 'résolutions' pendant ou en dehors des sessions dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution était une véritable innovation, après trente quatre ans de mutisme imposé aux parlementaires français. »³⁹⁰

Mais sans doute était-ce là un changement trop timide ; d'autres réformes ont depuis été nécessaires³⁹¹.

B. *L'adaptation parlementaire*

L'Assemblée nationale s'est rapidement adaptée à cette nouvelle prérogative accordée par l'article 88-4 de la Constitution en réformant son règlement le 18 novembre 1992. Mais la procédure instaurée ne s'avéra pas efficace³⁹² et, dès le 20 avril 1993, était confiée à la Délégation pour les Communautés européennes par la Conférence des Présidents la tâche « d'examiner l'ensemble des propositions d'actes communautaires afin d'élaborer des analyses de ces propositions assorties ou non de conclusions ». Cette organisation fut entérinée par une nouvelle réforme du Règlement en 1994³⁹³. Ainsi, une fois la proposition analysée, la résolution de la Délégation - ou d'un député - à titre individuel³⁹⁴ était soumise à la Commission permanente au fond qui l'examinait et pouvait la modifier ou la rejeter. On peut noter qu'au cours de cette phase des amendements pouvaient être déposés qui pouvaient, à l'Assemblée, émaner de parlementaires n'appartenant pas à la Commission, contrairement à ce qui se passait au Sénat où cette prérogative était réservée au seul

³⁸⁹ NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, *Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ, Paris, 2001. p.40.

³⁹⁰ SAULNIER EMMANUELLE, *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2002. p. 530.

³⁹¹ Voir sur l'évaluation contemporaine de la réforme : NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, *Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ, Paris, 2001.p.40 et s.

³⁹² La version initiale du Règlement était imprécise, elle marginalisait la Délégation et les Commissions permanentes n'étaient saisies que si une proposition de résolution était déposée. Le Conseil Constitutionnel interpréta la réforme mais, malgré cette clarification, la procédure introduite demeurait imparfaite. V. BLANC DIDIER, *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique*, L'Harmattan, Paris, 2004. p. 380-385.

³⁹³ La procédure définie initialement prévoyait que toutes les propositions soient transmises à tous les députés, qu'une commission saisie au fond dirige la procédure d'examen et prépare, ou non, une proposition de résolution ou rejette le texte soumis, les autres commissions et les Délégations pouvant lui transmettre observations et amendements. La proposition transmise au Président de l'Assemblée pouvait ensuite être soumise au vote ou être considérée comme acceptée en l'absence de toute demande d'inscription à l'ordre du jour. Néanmoins, cette procédure a fait l'objet de critique sitôt après son adoption. Voir sur la réforme du Règlement et les réactions qu'elle a suscité, ainsi que sur la modification opérée en avril 1993. NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, *Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ, Paris, 2001. p.65-70.

³⁹⁴ Exception était faite en matière européenne puisque dans ce cadre un droit d'initiative collectif était attribué à la Délégation.

président de la Délégation³⁹⁵. Une fois la résolution adoptée, le Président de l'Assemblée nationale pouvait être saisi par le Gouvernement, le président d'un groupe, d'une commission permanente ou de la Délégation, sous un délai de huit jours, pour une demande d'inscription à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée. En cas de non inscription par faute de requête ou par rejet de celle-ci, la résolution adoptée par la Commission permanente était réputée définitive. Si la proposition de résolution était inscrite à l'ordre du jour, elle faisait l'objet d'un débat avant qu'un vote n'ait lieu.

Cette nouvelle procédure attribue donc un rôle central à la Délégation qui « oubliée de la révision constitutionnelle et de la réforme consécutive du règlement, est [finalement] la principale bénéficiaire de l'article 88-4, et avec elle l'Assemblée nationale toute entière. [Et] de tels progrès dans l'application du dispositif constitutionnel vont [...] inspirer le Sénat, qui connaîtra une évolution assez semblable, tout en conservant ses spécificités réglementaires. »³⁹⁶

En effet, le Sénat s'est lui aussi empressé de réformer son Règlement auquel il ajouta un chapitre XI *bis* portant sur les « Résolutions sur les propositions d'actes communautaires »³⁹⁷. Il s'est saisi promptement de ce nouveau droit, même si initialement le rôle de la Délégation se résumait à vérifier que tous les documents aient bien été transmis, et si elle n'assumait qu'un rôle consultatif, une commission compétente au fond étant désignée pour examiner la proposition³⁹⁸. Cependant, son rôle dans le processus de sélection, et donc d'initiatrice d'alertes dirigées au reste de l'Assemblée, a progressivement été renforcé jusqu'à être très similaire de celui de l'Assemblée nationale. Après 1995, la Délégation du Sénat examinait systématiquement tous les documents soumis au nom de l'article 88-4 de la Constitution et pouvait proposer des résolutions : ce droit collectif s'ajoutait au droit individuel garanti à tout sénateur depuis 1992³⁹⁹. La Délégation ne faisait donc que proposer les résolutions qui étaient ensuite étudiées par une commission permanente⁴⁰⁰. Par la suite, la procédure se déroulait suivant les mêmes étapes qu'à l'Assemblée nationale : depuis 1993, la Délégation filtrait les documents reçus pour en dégager les plus importants et s'était d'elle-même octroyée de nouvelles compétences qui rendaient son intervention obligatoire lorsqu'une

³⁹⁵ SAULNIER EMMANUELLE, La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne, LGDJ, Paris, 2002. p. 549-550.

³⁹⁶ BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004. p. 392.

³⁹⁷ La proposition initiale fit l'objet d'une censure partielle par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 92-315 D.C. du 12 janvier 1993.

³⁹⁸ NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution, LGDJ, Paris, 2001. p. 71. Ce même auteur souligne cependant que dans la pratique les membres de la Délégation avaient bien réellement un rôle d'impulsion exercé à titre individuel après délibération de la Délégation id. p.81-82.

³⁹⁹ HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat', Sénat, Paris, 2009, p. 10.

⁴⁰⁰ NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution, LGDJ, Paris, 2001. p. 83-85. La nécessaire intervention d'une Commission permanente a parfois pour conséquence l'adoption d'une résolution fondamentalement différente de celle proposée par la Délégation. Id. p. 97 et s.

commission permanente souhaitait adopter une proposition de résolution⁴⁰¹. La réforme du Règlement intervenue suite à la révision constitutionnelle provoquée par le Traité d'Amsterdam lui attribuerait finalement la tâche d'analyser les textes soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution, ce qui permit au Sénat de rattraper son retard par rapport à l'Assemblée nationale qui avait déjà établi ce principe depuis 1993⁴⁰².

Les Délégations pour les Communautés européennes se sont donc imposées, à l'Assemblée comme au Sénat, en tant qu'organes centraux dans l'examen des actes européens et, au-delà, de la politique européenne de la France.

C. Les difficultés de la mise en place d'un contrôle parlementaire

Au cours des premières années qui ont suivi l'introduction de l'article 88-4 à la Constitution, certaines difficultés de caractère temporel sont apparues en raison d'évolutions au niveau communautaire qui rendaient l'adoption de résolutions inutile, ou parce que la résolution n'était pas instruite par la commission permanente⁴⁰³, et ce alors que la Circulaire du 21 avril 1993 fixait à 15 jours le délai maximum de transmission d'une proposition d'action communautaire aux Assemblées. L'introduction, en 1994, d'une réserve d'examen parlementaire d'un mois de la part du Gouvernement qui accédait enfin à la requête du Parlement permit d'améliorer quelque peu cette situation⁴⁰⁴. C'était là un changement profond dans la participation parlementaire française puisque « Pour la première fois, le Gouvernement établit la jonction entre les sphères communautaire et nationale au niveau du processus décisionnel. »⁴⁰⁵ Cette possibilité, introduite par la Circulaire du 19 juillet 1994 relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires, a ensuite été précisée par la Circulaire du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution. L'obligation du Gouvernement de prendre en compte l'opinion du Parlement serait encore renforcée quelques mois plus tard, en juillet 1994, par l'établissement d'une réserve d'examen parlementaire sur initiative du Gouvernement, et par la décision du Premier ministre de transmettre également les ordres du jour du Conseil au Parlement⁴⁰⁶.

⁴⁰¹ BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004. p. 401.

⁴⁰² Id. p.402.

⁴⁰³ NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution, LGDJ, Paris, 2001. p.89-90.

⁴⁰⁴ Circulaire du 19 juillet 1994 relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires publiée au JORF du 21 juillet 1994 page 10510.

⁴⁰⁵ BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004. p. 442.

⁴⁰⁶ « II. - Prise en compte, dans la négociation communautaire, de l'intérêt attaché par le Parlement français à l'examen d'une proposition d'acte communautaire

La portée positive de ces innovations pour les Chambres devait, à tout le moins en 2004, être nuancée : concomitamment s'étaient multipliées les demandes d'examen accéléré (procédure instaurée en 1999⁴⁰⁷ qui, de fait, lève la réserve d'examen parlementaire⁴⁰⁸) et les Chambres n'avaient donc toujours pas la garantie de disposer d'un temps suffisant pour effectuer leur examen.

En 1994 s'opéra également un changement dans la dénomination des Délégations pour les Communautés européennes, désormais intitulées Délégations pour l'Union européenne, ce qui a étendu l'obligation de transmettre les projets de directives, de règlements et d'autres actes de l'Union aux Deuxième et Troisième Piliers.⁴⁰⁹ Néanmoins, ces actes étant toujours exclus du champ d'application de l'article 88-4, les Délégations ne pouvaient qu'adresser des conclusions non

Lorsqu'une proposition d'acte communautaire comporte des dispositions de nature législative en droit français, et que le Parlement français a clairement manifesté son intention (cf. I) de se prononcer sur cette proposition, mais qu'il n'a pas encore adopté de résolution à son sujet, deux hypothèses sont à distinguer.

a) Proposition d'acte communautaire dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée moins de quatorze jours avant la tenue du conseil

Sauf urgence ou motif particulier, le S.G.C.I. donnera instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de faire savoir au comité des représentants permanents (Coreper) que la France s'oppose à cette inscription en application du règlement intérieur du conseil;

b) Proposition d'acte communautaire dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée plus de quatorze jours avant la tenue du conseil

Le règlement intérieur du conseil ne permet pas à un Etat membre, dans cette hypothèse, de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour.

Toutefois, sauf urgence ou motif particulier, le S.G.C.I. donnera instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de demander le report de l'adoption d'un acte communautaire à un ordre du jour ultérieur du conseil des ministres ou de subordonner le vote définitif par la France de la proposition d'acte communautaire à une prise de position du Parlement français.

Cette attitude ne devra pas pour autant empêcher nos représentants de participer aux débats au sein des instances compétentes du conseil de l'Union européenne.

Afin de compléter l'information du Parlement sur l'ordre du jour des conseils de l'Union, j'ai pris les dispositions suivantes:

a) Les deux assemblées recevront communication des ordres du jour prévisionnels des conseils se tenant durant le semestre de chaque nouvelle présidence, dès la transmission de ces ordres du jour par la présidence en exercice au gouvernement français.

J'appelle toutefois votre attention sur les fréquentes modifications que connaissent ces ordres du jour en cours de semestre, en raison des contraintes de l'actualité. Ces modifications seront adressées aux deux assemblées par les soins du S.G.C.I.

b) Les ordres du jour de chacune des sessions du conseil seront communiqués aux assemblées parlementaires par les soins du S.G.C.I., dès que le Gouvernement en aura été rendu destinataire par la présidence en exercice. En pratique, celle-ci doit les adresser au gouvernement de chaque Etat membre dans un délai de quinze jours à trois semaines avant la session.

Je demande à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de veiller à ce que le secrétariat général du conseil lui fournisse une information périodique, systématique et fiable sur les ordres du jour du conseil. »

Circulaire du 19 juillet 1994 relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires publiée au JORF du 21 juillet 1994 page 10510.

⁴⁰⁷ Circulaire du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution publiée au JORF n°292 du 17 décembre 1999 p. 18800.

⁴⁰⁸ V. le bilan dressé par Didier BLANC en 2004 : BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004.p.443 et s.

⁴⁰⁹ Loi no 94-476 du 10 juin 1994 modifiant l'article 6 bis de l'ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Alice FUCHS-CESSOT remarque que le Parlement ne s'est pas saisi de cette opportunité pour redéfinir ou amplifier le rôle des Délégations. FUCHS-CESSOT ALICE, Le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Ve République, LGDJ, Paris, 2004.p.247-248.

contraignantes aux Commissions permanentes, au nom de la Circulaire 58-1100, et non proposer des résolutions.

On remarque encore que, au cours de la décennie qui suivit l'introduction de leur capacité d'approuver des résolutions en matière européenne, les Chambres partageaient généralement une « perception identique des intérêts français dans les négociations européennes », et ce en dépit du changement de majorité politique à l'Assemblée en 1997⁴¹⁰. Ainsi, le danger lié à la difficulté qu'aurait engendré pour le Gouvernement l'émission d'avis divergents par les Chambres a été, dans un premier temps, écarté.

Enfin, les Assemblées françaises étaient également limitées par les bornes du domaine de la loi qui ne correspondait pas au domaine dans lequel les institutions européennes prennent des initiatives législatives. Pour ce qui est des propositions législatives au sens européen mais qui n'entraient pas dans la définition française, « les délégations pour l'Union européenne de chaque assemblée [pouvaient] adopter des conclusions sur ces propositions, mais qui ne reflèt[ai]ent pas la position de l'assemblée dans son ensemble. [En outre,] aucune résolution n'étant attendue par le Gouvernement, le délai d'un mois ne s'appliqu[ait] pas à ces actes. »⁴¹¹

D. De nouveaux changements liés au Traité d'Amsterdam

L'approbation du Traité d'Amsterdam a, une nouvelle fois, été l'occasion d'élargir les prérogatives parlementaires en matière européenne, le Conseil Constitutionnel ayant déclaré que certaines de ses dispositions nécessiteraient une révision de la Constitution préalablement à leur éventuelle ratification⁴¹². Et le Traité lui-même introduisait certaines nouveautés : le Protocole annexé au Traité d'Amsterdam détaillait plus avant quelles étaient les propositions d'actes à transmettre aux Parlements nationaux, et établissait un délai minimum de six semaines entre la soumission de ces propositions par la Commission et leur inscription à l'ordre du jour du Conseil.

L'article 88-4, al. 1 de la Constitution prévoyait, suite à cette réforme, la transmission au Parlement par le Gouvernement non seulement des « projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. [mais] Il [pouvait] également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout

⁴¹⁰ Observation exprimée par Jean-Dominique NUTTENS en 2001 : NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, *Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ, Paris, 2001. p. 215.

⁴¹¹ SAURON JEAN-LUC, 'Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France', (1999) 35 *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 171-200. p.187.

⁴¹² Décision du Conseil Constitutionnel no. 97-394 DC.

document émanant d'une institution de l'Union européenne. » Et les résolutions pouvaient porter sur les « projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent. » (al. 2)⁴¹³.

En ce sens, la qualité de l'information et les capacités des Délégations étaient considérablement accrues, les documents liés aux Deuxième et Troisième piliers devant désormais aussi être soumis aux Assemblées⁴¹⁴. Il s'agissait ici de clarifier le contenu de l'article 88-4 dont l'interprétation divergeait entre le Gouvernement et le Parlement, et d'introduire le contenu du Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union Européenne dans la Constitution⁴¹⁵. Les Chambres étaient enfin habilitées à élaborer des résolutions sur toutes les propositions législatives de l'Union qui correspondaient au domaine législatif français, et sur les documents de consultation ou les actes non transmis au Conseil ainsi que sur les textes ne comportant pas de disposition de nature législative si « le gouvernement fai[sait] usage de sa faculté de transmission de ces derniers. »⁴¹⁶

Le Protocole annexé au Traité prévoyant également la transmission des documents de consultation (art. 1), la Circulaire du 13 décembre 1999 garantissait, enfin, ce droit aux Assemblées françaises. Elle prévoyait également la transmission du Programme de travail annuel de la Commission et des ordres du jour des conseils de l'Union⁴¹⁷.

Néanmoins, comme le souligne l'ancien Conseiller juridique au SGCI, Jean-Luc SAURON, la portée de cette réforme constitutionnelle doit être nuancées en cela qu'elle « ressort 'd'une nécessité purement nationale' et non des obligations de transposition des dispositions du protocole n°9 [et] une de ces limites est de viser davantage à résoudre des difficultés franco-françaises que de mieux intégrer la France au processus décisionnel communautaire. »⁴¹⁸

Le Sénat s'est adapté en réformant une nouvelle fois son règlement, une modification qui a entraîné le renforcement des compétences de la Délégation, comme on a pu le relever⁴¹⁹.

⁴¹³ Jean-Luc SAURON établit que la notion d'acte législatif en droit communautaire et en droit français sont similaires à l'exception des actes adoptés en matière agricole qui relèvent du pouvoir réglementaire au niveau national. SAURON JEAN-LUC, 'Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France', (1999) 35 Revue Trimestrielle de Droit Européen, 171-200. p. 183-185.

⁴¹⁴ NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution, LGDJ, Paris, 2001. p. 73.

Les Assemblées avaient au préalable sollicité à plusieurs reprises une réforme en ce sens car elles dépendaient jusqu'alors de la seule volonté du Gouvernement de leur transmettre les propositions n'entrant pas dans le champ d'application de l'article 88-4 tel qu'il a été inséré en 1992. V. sur ce point : FUCHS-CESSOT ALICE, Le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Ve République, LGDJ, Paris, 2004. p. 277 et s.

⁴¹⁵ BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004. p. 406 et s.

⁴¹⁶ SAURON JEAN-LUC, 'Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France', (1999) 35 Revue Trimestrielle de Droit Européen, 171-200.p. 196.

⁴¹⁷ Circulaire du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution publiée au JORF n°292 du 17 décembre 1999 p. 18800.

⁴¹⁸ SAURON JEAN-LUC, 'Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France', (1999) 35 Revue Trimestrielle de Droit Européen, 171-200. p. 196,

⁴¹⁹ Ce renforcement est pour Jean-Philippe NUTTENS le fruit d'une évolution au cours de laquelle « dans un premier temps, députés et sénateurs ont mis en place pour l'application de l'article 88-4 des dispositions réglementaires aussi proches que possible de celles prévues pour l'examen des propositions de loi, ce qui les a conduits à ignorer les délégations pour l'Union européenne et à attribuer d'importantes prérogatives au Gouvernement. [et] Seul le fonctionnement pratique de la procédure a permis de mettre en lumière ses

Par ailleurs, la procédure complexe pour permettre le tri préalable du Conseil d'Etat entre les propositions relevant du domaine de la loi et celles qui ne remplissent pas les critères établis dans la Constitution, a été modifiée pour étendre le délai dont disposent les parlementaires pour effectuer leur examen. Le Conseil, désormais, était amené à recevoir tous les projets et propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne et à se prononcer sous sept jours ouvrables⁴²⁰. Puis, ces documents, accompagnés de l'avis du Conseil d'Etat⁴²¹, étaient transmis aux assemblées sous 24 heures. Était en outre garanti un délai minimum de six semaines pour permettre l'examen parlementaire – la réserve parlementaire étant rallongée –, cette disposition traduisant strictement le contenu du Protocole annexé au Traité d'Amsterdam⁴²².

E. *Bilan de la pratique des Chambres*

La pratique révèle pourtant qu'en dépit de toute l'énergie dépensée par les Délégations depuis leur création et de leur production quantitativement et qualitativement impressionnantes, en 2001 en tout cas, elles n'étaient pas parvenues à convaincre les autres parlementaires de l'intérêt de s'intéresser aux questions européennes⁴²³.

En effet, la possibilité offerte aux Commissions permanentes par la Circulaire de 1958 de consulter les Délégations n'avait jamais été utilisée formellement et, à l'Assemblée, alors que le Règlement prévoyait depuis 1989 que soit annexée une analyse du droit européen applicable aux projets ou propositions de loi portant sur des domaines couverts par l'activité des Communautés européennes,

spécificités et les contraintes du processus décisionnel européen.» NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution, LGDJ, Paris, 2001. p.75.

⁴²⁰ Ce délai est généralement respecté grâce à une efficace procédure mise en place. BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004. p.422.

⁴²¹ Initialement, les avis n'étaient pas joints, ce qui empêchait les Assemblées de connaître le contenu de l'appréciation faite par le Conseil d'Etat alors qu'au surplus aucun mécanisme n'est prévu en cas de désaccord sur la décision, et à l'origine le Gouvernement n'était pas tenu de transmettre les propositions de nature non législative. Id. p.424-426.

De fait, l'Assemblée a revendiqué le droit de recevoir ces avis très peu de temps après l'introduction de l'article 88-4 : HOCHEDÉZ DANIEL, 'La délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, au coeur du contrôle parlementaire des affaires européennes', in *L'article 88-4 de la Constitution française. Le rôle du parlement dans l'élaboration de la norme européenne*, ROUSSILLON, Henry, Presse de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1995.119-143. p.124.

⁴²² La question des délais a revêtu une importance certaine dans les débuts de l'application de l'article 88-4, de nombreux retards dans la transmission des projets étant à déplorer comme cela a été signalé. La procédure décrite est celle qui a finalement été imposée par la Circulaire du 13 décembre 1999. V. sur cette question et l'évolution entre 1992 et 1999 BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004. p. 432 et s.

Il faut noter également que le Conseil d'Etat n'a pas seulement été en charge de déterminer quelles propositions d'actes appartenaient au domaine législatif mais, après 2003, la saisine pour avis a également été consacrée. Circulaire du 30 janvier 2003 : Saisine pour avis du Conseil d'Etat, lors de la négociation d'actes de l'Union européenne.

⁴²³ FUCHS-CESSOT ALICE, Le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Ve République, LGDJ, Paris, 2004. p. 308 et s.

elle ne l'était que rarement⁴²⁴. En ce sens, la vulgarisation du droit européen parmi les parlementaires n'a pas eu lieu et, jusqu'en 1999 au moins, c'est bien souvent que les parlementaires français « découvraient » la matière communautaire lors des opérations de transposition ».

En outre, le taux d'absentéisme lors des réunions des Délégations européennes était élevé puisque le nombre de présents variait entre 5 et 10, ce qui empêchait la diffusion aux autres commissions puisqu'elles n'étaient pas toujours représentées, et les rapports n'étaient préparés que par un noyau très réduits de parlementaires au Sénat comme à l'Assemblée⁴²⁵.

Qui plus est, les commissions permanentes se montraient parfois réticentes face à la Délégation, en particulier la Commission des Affaires étrangères.

Enfin, au Sénat, une grande majorité des propositions de résolutions était l'œuvre des Délégations⁴²⁶, l'adoption en séance plénière demeurant l'exception. Hubert HAENEL, Président de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat, en attribue la cause aux « conditions de fixation de l'ordre du jour [qui] laissaient peu de place à l'initiative et au contrôle parlementaires »⁴²⁷.

Les affaires européennes sont donc demeurées, longtemps, un domaine réservé à quelques parlementaires intéressés ; il conviendra d'examiner si cette situation a changé après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Par ailleurs, si les Assemblées ont eu amplement recours à la possibilité qui leur était offerte d'approuver des résolutions⁴²⁸, dans la pratique, la procédure établie par l'article 88-4 a, une fois de plus, été mise au service du fait majoritaire. Ainsi, ce sont principalement des parlementaires de la majorité qui décidaient du contenu des résolutions, les amendements présentés par l'opposition étant d'une part peu nombreux, et d'autre part rarement approuvés⁴²⁹. Pour Alice FUCHS-CESSOT, il faut y voir une conception unanime de ce qui représente l'intérêt de la France, allant au-delà des partis⁴³⁰. Mais, à notre avis, peut-être s'agit-il aussi simplement d'une vision réaliste de la possibilité réelle d'influencer le Gouvernement par des résolutions qui peuvent être amendées et soumises au vote en séance publique ou en commission spécialisée, la majorité détenant une capacité de blocage dans ces deux arènes.

⁴²⁴ Toutes les informations sur la pratique des Délégations sont issues de : id. p. 310-311.

⁴²⁵ Alice FUCHS-CESSOT constate ainsi que « C'est donc un noyau stable – constitué environ d'une vingtaine de parlementaires – qui monopolise les rapports d'information mais aussi les interventions en séance publique et qui peut être considéré comme parfaitement au fait de l'activité communautaire. Le débat s'établit alors en vase clos au sein d'une aristocratie qui détient une prééminence dans le domaine européen. » id. p. 312.

⁴²⁶ SAURON JEAN-LUC, 'Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France', (1999) 35 Revue Trimestrielle de Droit Européen, 171-200. p. 177.

⁴²⁷ HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat', Senat, Paris, 2009, p. 11.

⁴²⁸ Entre 1993 et 2002, 190 propositions de résolution ont été déposées à l'Assemblée et 149 au Sénat ; 127 et 85 d'entre elles ont été adoptées respectivement. FUCHS-CESSOT ALICE, Le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Ve République, LGDJ, Paris, 2004. p. 323 et 331.

⁴²⁹ Id. p. 349.

⁴³⁰ Id. p. 351.

De surcroît, le Gouvernement n'a pas non plus démontré sa volonté d'écouter les avis du Parlement⁴³¹ ; il n'y était d'ailleurs aucunement obligé puisque la procédure contenue à l'article 88-4 ne prévoyait pas la possibilité d'un contrôle *a posteriori*⁴³².

§3. Conclusion

Ainsi, l'implication des Assemblées au travers des Délégations s'est révélée être insatisfaisante en dépit des améliorations apportées à plusieurs reprises depuis leur création en 1979. Ces organes transversaux ne sont pas parvenus à intéresser et à sensibiliser une majorité de parlementaires en dépit de leur engagement. Il faut cependant reconnaître que, d'une part, ce manque d'intérêt est lié aux traditions d'une faiblesse du contrôle parlementaire sur le Gouvernement, en particulier dans le domaine des affaires étrangères, et que, d'autre part, les bénéfices que pouvaient en retirer les parlementaires demeuraient particulièrement limités, tant d'un point de vue électoral que de celui de la réelle influence qu'ils pouvaient espérer exercer sur le Gouvernement par le biais de simples avis. En revanche, l'introduction de l'article 88-4 a amené les Délégations à se renseigner sur la position du Gouvernement. Si les parlementaires ne pouvaient – voire ne souhaitaient pas – exercer un réel contrôle *a priori*, ils étaient désormais mieux informés qu'ils ne l'étaient auparavant. Leur capacité de contrôle *a posteriori* demeurait, elle, minimale puisque les Chambres ne pouvaient vérifier ni si leurs résolutions avaient été suivies par le Gouvernement, ni de quelle manière elles avaient influencé sa position.

Il semblerait que ces parlementaires, qui découvraient réellement les mesures législatives de l'Union au moment de leur transposition, puisque le suivi *a priori* n'était effectué que par une extrême minorité, aient développé un moyen d'influence bien à eux, cherchant à remodeler le contenu de la norme européenne au moment de sa transposition. « Cette tendance française consist[ait] à instaurer un contrôle parlementaire à double détente : tout d'abord lors de la négociation, puis lors de la transposition. », contrôle qui était toutefois susceptible d'exposer la France à des sanctions⁴³³.

C'est dans ce contexte caractérisé par une certaine impuissance du Parlement qu'entre en vigueur, en 2009, le Traité de Lisbonne.

⁴³¹ Id. p. 359.

⁴³² Il y a certes eu des initiatives d'origine parlementaire pour effectuer un suivi mais le Gouvernement ne semble s'y être prêté que de mauvaise grâce, fournissant des notes souvent trop succinctes. Id. p.364-366.

⁴³³ SAURON JEAN-LUC, 'Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France', (1999) 35 Revue Trimestrielle de Droit Européen, 171-200. p.196.

Conclusion du Chapitre 1

L'étude de l'adaptation des Parlements nationaux des cinq Etats étudiés en vue de leur participation au processus d'intégration européenne entre le moment de leur adhésion et l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne révèle que les normes – Constitutions et lois – nationales ont été adaptées selon des rythmes différents qui n'ont pas toujours correspondu avec l'adaptation réglementaires des Chambres.

On constate ainsi que non seulement leur information n'a pas toujours été garantie, en particulier concernant les propositions législatives qui ont pu être limitées aux initiatives prises dans le domaine du Premier pilier ou à celles faisant partie du domaine de la loi lorsque cette distinction existe, mais que même lorsque l'information était garantie formellement, les documents n'étaient pas toujours fournis ou pas suffisamment à l'avance, et ce par faute des Gouvernements ou de la Commission européenne elle-même. Néanmoins, au moment de l'approbation du Traité de Lisbonne, toutes les Chambres étudiées ici étaient correctement informées, même si elles ne l'étaient pas forcément depuis longtemps en Allemagne et en Italie.

Concernant le rôle du Gouvernement et le complément d'information qu'il peut être appelé à apporter, on remarque là encore d'importantes différences entre ces cinq Etats, selon les rapports entretenus avec le Parlement en général. Ainsi, la tradition des Mémoires explicatifs britanniques date du début de l'intégration, alors que les rapports du Gouvernement fédéral allemand n'existent que depuis 1992, et qu'en Espagne le Parlement dépendait en 2009 encore de l'évaluation du Gouvernement qui devait d'abord considérer que la proposition présentait un intérêt particulier pour l'Espagne. En Italie, ces rapports existèrent bien, mais furent introduits suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et de la mise en place du contrôle de subsidiarité qu'il a provoquée, alors qu'en France, si des rapports sur le droit européen affecté devaient être fournis, dans la pratique, ils ne l'étaient pas.

S'agissant des structures parlementaires mises en place en vue de la participation au processus d'intégration européenne, on relève, là aussi, d'importantes différences tant dans la forme que ces structures ont prises que dans le but recherché au moment de leur mise en place.

Ainsi, alors qu'au Royaume Uni ce sont deux commissions, d'examen et d'enquête, identiques aux autres commissions préexistantes qui ont été mises en place, en France les délégations créées en 1979 ne sont point des commissions mais des organes de conseil et d'orientation. En Allemagne, la situation diffère d'une Chambre à l'autre : le *Bundesrat* s'est doté d'une Commission spécialisée dès 1957 alors qu'au *Bundestag* il a fallu attendre le Traité de Maastricht pour que soit créée la Commission pour les Affaires de l'Union européenne. En Italie aussi le *Senato* a été plus prompt que la *Camera*, instituant une Commission dès 1963 alors que celle des députés n'existe que depuis 1990.

Enfin, en Espagne, la création de la Commission Mixte conjointe aux deux assemblées est concomitante à son adhésion en 1986.

En somme, il ressort de cette étude que l'absence de normes permettant la participation parlementaire en matière européenne conjuguée à une absence de structures parlementaires adéquates et à une absence d'informations a longtemps empêché ces Parlements d'être réellement impliqués. Absence d'implication qui s'explique par ailleurs par l'assimilation des affaires européennes aux affaires étrangères – apanage de l'Exécutif - qui a longtemps prévalu, par une tendance pro-européenne fortement marquée dans les premières années de l'intégration et par le double mandat – national et européen – des eurodéputés jusqu'en 1979..

Chapitre 2. L'adaptation au Traité de Lisbonne, renforcement de l'adaptation et du contrôle ?

Le Traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur en décembre 2009, attribue directement de nouvelles prérogatives aux Parlements nationaux qui sont désormais amenés à participer à la garantie de la démocratie dans l'Union. Ils « contribuent [ainsi] activement au bon fonctionnement de l'Union [...] en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs de l'Union [...], en veillant au respect du principe de subsidiarité [...et] en participant, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace ». Ils sont aussi « associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust » et ils « pren[nent] part aux procédures de révision des traités ». Ils sont encore informés des demandes d'adhésion et participent à la coopération interparlementaire (art. 12 TUE).

Ils peuvent ainsi, entre autres, opposer leur veto en cas de recours aux clauses passerelles générales et en matière de famille (article 48-7 et 81-3 TUE) et contrôler le principe respect du Principe de subsidiarité *a priori* et *a posteriori*.

L'article 8 du Protocole n°2 prévoit, en effet, que « La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci. »⁴³⁴ Ce contrôle *a posteriori* se justifie, tout d'abord, parce qu'au moment où les Parlements nationaux expriment leur avis sur la subsidiarité, la proposition est toujours susceptible d'être modifiée au cours du processus législatif⁴³⁵. En outre, le seuil d'avis motivés requis pour atteindre le carton jaune étant élevé, il n'est que difficilement atteignable alors que le contrôle *a posteriori* offre une possibilité de recours directe aux États membres agissant individuellement. Il est néanmoins important de relever que, contrairement au contrôle *a priori*, la possibilité de recours devant la Cour de Justice n'est pas garantie aux Parlements nationaux directement mais à chaque Gouvernement qui peut le transmettre « conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci ». Ainsi, comme le souligne Jean-Victor LOUIS, « il y a une controverse entre les auteurs quant au rôle du Gouvernement : doit-il simplement transmettre le recours

⁴³⁴ Comme nous le verrons à la Partie II, Chapitre 1, Section 2, une participation régionale est en outre possible au moment du contrôle *a posteriori* par le biais du Comité des Régions, également « gardien de la subsidiarité » puisque l'article 8 du Protocole n°2 dispose que « Conformément aux modalités prévues audit article [art. 263 TFUE], de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation. »

⁴³⁵ MET-DOMESTICI ALEXANDRE, 'Les Parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité', (2009) 525 Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne, 88-96. p.94.

approuvé par le parlement ou possède-t-il un quelconque pouvoir discrétionnaire en la matière ? »⁴³⁶ Comme nous le verrons, certains Etats ont opté pour une transmission automatique alors que d'autres ont attribué un rôle de filtre au Gouvernement. Cette seconde solution présente l'avantage d'éviter des recours trop fréquent, mais il faudra également observer quelle est la majorité requise pour qu'un recours soit présenté pour évaluer s'ils sont susceptibles d'être fréquents et permettent d'atteindre un équilibre entre la nécessité d'éviter de trop fréquents blocages et celle de permettre la participation des Groupes politiques d'opposition. De surcroît, si le recours n'est pas automatique, une excellente communication entre le Gouvernement et le Parlement sera nécessaire afin de parvenir à un accord dans le délai de deux mois imparti⁴³⁷.

Notons encore que le contrôle *a posteriori* n'est aucunement lié au contrôle *a priori*, du moins dans le Protocole n°2 et, en conséquence, un recours peut être présenté par un Parlement qui n'aurait pas transmis d'avis motivé.

Par ailleurs, l'absence de nouveauté de cette possibilité ouverte aux Parlements nationaux a pu être critiquée⁴³⁸ : depuis son introduction dans le Traité de Maastricht, le Principe de subsidiarité était déjà susceptible de constituer le motif d'un recours devant la Cour de Justice. En ce sens, le Protocole n°2 ne fait que réaffirmer cette possibilité en matière de subsidiarité.

Nous analyserons donc dans ce Chapitre comment les cinq Parlements étudiés se sont adaptés à ces nouveaux droits, à l'exclusion du contrôle de subsidiarité *a priori* qui fera l'objet de la Seconde Partie.

⁴³⁶ LOUIS JEAN-VICTOR, 'The Lisbon Treaty: The Irish 'No'. National Parliaments and the Principle of Subsidiarity - Legal Options and Practical Limits', (2008) 4 European Constitutional Law Review, 429-452. p.441.

Egalement : WYRZYKOWSKI MIROSLAW, et al., 'The role of National Parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union*, RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.1-77. p.24.

En faveur de l'impossibilité d'un Gouvernement de présenter un recours souhaité par le Parlement : WEBER ALBRECHT, 'Europäisches Parlament und nationale Parlamente im Europäischen Rechtsetzungsverbund', (2011) 13 Die Öffentliche Verwaltung, 497-504. p. 500 (en accord avec C. MELLEIN).

⁴³⁷ Sur les difficultés liées à ce court délai : WYRZYKOWSKI MIROSLAW, et al., 'The role of National Parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union*, RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.1-77. p.24.

⁴³⁸ KOCH JESSICA & KULLAS MATTHIAS, *Subsidiarität nach Lissabon - Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?* CepStudies 2010, <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/institutionelles-recht/subsidiaritaet-nach-lissabon/> p.23.

Section 1. Les changements provoqués par le Traité de Lisbonne

Nous étudierons maintenant comment les Etats se sont adaptés pour pouvoir permettre à leurs Parlements d'exercer les droits que leur a accordé le nouveau Traité et nous verrons également comment, dans certains Etats, les possibilités garanties aux Parlements vont au-delà ce que prévoit le Traité de Lisbonne⁴³⁹.

Pour ce faire, chacun des Etats sera analysé suivant le même ordre que précédemment.

⁴³⁹ V. Annexe 4: L'adaptation des Etats étudiés au Traité de Lisbonne.

§1. Royaume Uni

La ratification du Traité de Lisbonne par le Royaume Uni a été autorisée par l'approbation le 19 juin 2008 de l'*European Union (Amendments) Act*.

Cette loi a également entériné les changements de dénominations introduits par le Traité de Lisbonne, ainsi que l'extension des compétences du Parlement européen et les nouveautés dans la participation du Parlement.

En revanche, contrairement à la loi adoptée en 2005 pour permettre la ratification du Traité constitutionnel, il n'y est pas fait mention des principes de subsidiarité et de proportionnalité car « aucune législation n'est nécessaire pour permettre au Parlement d'examiner les procédures européennes. Ceci peut être atteint par une révision des règlements [des assemblées]. »⁴⁴⁰

De nouvelles modifications ont ensuite été introduites par l'*European Union (Amendments) Act* de 2011.

Nous verrons ici comment, en dépit de l'adoption de ces deux lois, les pratiques adoptées jusque là par chacune des Chambres en matière européenne ont perduré. Pour ce faire, nous analyserons d'abord l'adaptation aux dispositions du Traité de Lisbonne réalisée par l'adoption de la Loi sur l'Union Européenne de 2008 et de 2011 (A), puis les révisions des règlements des Assemblées (B).

A. Les Lois sur l'Union européenne de 2008 et 2011

Pour ce qui est de la première Loi, elle avait institutionnalisé la participation du Parlement en incluant dans son article 6 tous les cas de figure dans lesquels les Traités prévoient des clauses passerelles (art. 48-6, 48-7, 31-3 TUE et 81-3, 153-2, 192-2, 312-2, 333-1, 333-2 TFUE⁴⁴¹).

Suite à son adoption, « un ministre de la Couronne ne p[ouvait] pas voter en faveur ou soutenir autrement une décision dans aucun de ces cas à moins que le Parlement n'ait donné son approbation. » (art. 6, 1). Le 2nd paragraphe précisait en outre que l'accord du Parlement était considéré comme étant donné lorsque « dans chacune des Chambres du Parlement un ministre de la Couronne propos[ait] une motion spécifiant que la Chambre approuve l'intention du Gouvernement de sa Majesté de soutenir l'adoption d'un projet de décision spécifique et que chacune des Chambres adopt[ait] la motion sans amendement. »

Il est remarquable que cette Loi de 2008 garantissait mieux la participation de Westminster que les Traités, et la loi de 2011 a maintenu cette interprétation. En effet, la participation des Parlements nationaux est bien prévue aux articles 48-7 TUE (véto en cas de recours à la clause passerelle

⁴⁴⁰ HOUSE OF COMMONS, 'European Union (Amendment) Bill ', House of Commons, London, 2008.<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2008/rp08-003.pdf>. 18.

⁴⁴¹ Ordre original ; art. 6.

générale) et 81-3 TFUE (clause passerelle dans le cas de mesures relatives au droit de la famille) mais elle n'est pas prévue lors d'un recours aux autres clauses passerelles sectorielles contenues dans les articles 31-3 TUE (PESC), 153-2 TFUE (affaires sociales), 192-2 TFUE (environnement), 312-2 TFUE (cadre financier pluriannuel) et 333 TFUE (coopération renforcée soumise à l'approbation à l'unanimité ou par une procédure législative spéciale).

Le législateur britannique a donc étendu de sa propre initiative son emprise sur l'action du Gouvernement à tout recours à une clause passerelle.

Les modalités de recours aux clauses passerelles, et du contrôle de la participation britannique au processus d'intégration en général, ont encore été durcies par la Loi de 2011⁴⁴². L'organisation d'un référendum, qui doit nécessairement avoir été précédé par l'approbation d'une loi par les Chambres, a maintenant été introduite comme une condition pour qu'une approbation ait lieu en cas de recours à l'article 48-6 TEU (art. 3) mais aussi de tout Traité modifié ou remplaçant les TUE et TFUE (art.2) ou de recours à l'article 42-2 TUE (art. 6-2). Une consultation populaire est également nécessaire dans d'autres très nombreux cas, comme par exemple pour que le Gouvernement puisse faire connaître sa position au Conseil dans le cadre de la participation du Royaume-Uni au Parquet européen (art. 6-3), pour toute décision dans le cadre de l'article 31-3 TUE permettant un accord à la majorité qualifiée ou pour toute décision prise en vertu de l'article 140-3 TFUE qui doterait le Royaume-Uni de l'Euro (art. 6-5)⁴⁴³.

L'article 3 de cette loi définit très précisément les nombreuses circonstances où, en cas de recours aux procédures pouvant faire l'objet d'un référendum, celui-ci doit être organisé⁴⁴⁴ alors que l'article 4 stipule qu'un référendum ne sera pas nécessaire en cas de « codification d'une pratique découlant du TUE ou du TFUE liée à l'exercice précédent d'une compétence existante ; l'élaboration d'une

⁴⁴² V. pour une analyse critique : MURKENS JO, 'The European Union Act 2011: a failed statute', (2012) 3 *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 396-408. La loi de 2011 fera l'objet d'une analyse plus poussée dans la Section 2 de ce Chapitre.

⁴⁴³ L'article 6-5 prévoit d'autres très nombreux cas incluant toutes les clauses passerelles notamment.

⁴⁴⁴ « Extension des objectifs de l'UE tels qu'ils sont définis à l'article 3 TUE ; l'attribution à l'UE d'une nouvelle compétence exclusive ; l'extension d'une compétence exclusive de l'UE ; l'attribution à l'UE d'une nouvelle compétence partagés avec les Etats membres ; l'extension d'une compétence de l'UE partagée avec les Etats membres ; l'extension de la compétence de l'UE dans le domaine de la coordination des politiques économiques et d'emploi ou de la Politique étrangère et de sécurité commune ; l'attribution à l'UE d'une nouvelle compétence de mener des actions visant à appuyer, coordonner ou compléter les actions des Etats membres ; l'extension d'une compétence d'appui, de coordination ou de complément de l'UE ; l'attribution à une institution ou un organe de l'UE du pouvoir d'imposer une condition ou une obligation au Royaume-Uni, ou la suppression de toute limitation d'un pouvoir de ce type imposé à une institution ou un organe de l'UE ; l'attribution à une institution ou un organe de l'UE d'un nouveau pouvoir ou d'un pouvoir plus étendu d'imposer des sanctions au Royaume-Uni ; tout amendement à une disposition contenue dans le table 1 qui élimine la nécessité qu'une décision soit prise à l'unanimité, par consensus ou d'un commun accord ; tout amendement de l'article 31(2) du TUE (décisions relatives à la politique étrangère et de sécurité pour laquelle s'applique la majorité qualifiée) qui retire ou amende la disposition permettant à un membre du Conseil de s'opposer à l'adoption d'une décision à la majorité qualifiée ; tout amendement de toute provisions définies au paragraphe (3) qui retire ou amende la disposition permettant à un membre du Conseil, en rapport avec un projet d'acte législatif, d'assurer la suspension de la procédure législative ordinaire » (art.4-1).

disposition ne s'appliquant qu'aux autres Etats membres en dehors du Royaume Uni et dans le cas d'un Traité ayant pour objet l'adhésion d'un nouvel Etat membre ».

Au surplus de cette nécessité d'organiser une consultation populaire, le contrôle de l'action du Gouvernement en matière européenne est également renforcé puisque désormais l'approbation d'une loi d'autorisation est requise dans certains cas pour que le Gouvernement puisse agir au niveau européen⁴⁴⁵.

Ainsi, contrairement à l'Allemagne où, comme nous le verrons, une différenciation est faite et où l'aval du *Bundestag* est requis dans certains cas sous forme de loi et dans d'autres sous forme de déclaration, au Royaume-Uni, comme dans le cas des lois nationales⁴⁴⁶, ce sont les deux Chambres qui doivent donner leur approbation – même si le veto des *Lords* n'est que suspensif –, garantissant ainsi l'existence d'un consensus d'une part, et un contrôle étroit de l'action gouvernementale d'autre part.

Néanmoins, comme cela sera souligné dans les parties consacrées aux cas allemand et italien, les conséquences d'une telle extension des prérogatives parlementaires en matière de clauses passerelles par exemple sont vouées à demeurer limitées puisqu'il est peu probable qu'il soit fréquemment fait usage de cette possibilité de révision simplifiée⁴⁴⁷. D'ailleurs, la Commission pour la procédure des *Lords* a souligné elle-même dans son rapport sur les implications procédurales du Traité de Lisbonne qu'il est peu probable que soient souvent activées les procédures permettant la participation parlementaire en cas de clause passerelle, de non-respect du principe de subsidiarité *a priori* et *a posteriori* et de participation sélective (*opt-in*)⁴⁴⁸.

Les lois de 2008 et 2011 ont donc fortement renforcé la participation parlementaire et populaire, consacrant néanmoins le Gouvernement en tant que juge ultime de la nécessité d'organiser un référendum dans bien des cas et rendant l'approbation parlementaire nécessaire par voie législative en cas de recours aux clauses passerelles, qui devraient rester exceptionnels.

B. L'adaptation des Règlements parlementaires

Pour ce qui est de l'adaptation réglementaire des Assemblées, les règles régissant le fonctionnement de la Commission d'examen européenne des *Commons* ont été modifiées pour la dernière fois le 9

⁴⁴⁵ Art. 7-2 ; 7-4 et 8. Ces dispositions feront l'objet d'une étude approfondie à la Section 2 de ce Chapitre.

⁴⁴⁶ Hormis celles affectant le domaine des finances.

⁴⁴⁷ Jusqu'à présent (février 2012), seul un recours a été fait à la procédure définie à l'article 48 al 6 TUE pour permettre une réforme de l'article 136 TFUE le 25 mars 2011 (Décision du Conseil européen 2011/199/UE).

⁴⁴⁸ HOUSE OF LORDS PROCEDURE COMMITTEE, '3rd report of session 2009-10', London, 2010. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldprohse/82/82.pdf> (29.01.2013) p. 2. « Nous nous attendons à ce que les procédures décrites ci-dessous soient utilisées relativement rarement. »

décembre 2008, définissant ce que comprend le terme de « documents Union Européenne » (*Standing orders 143*). Une enquête parlementaire a cependant débuté le 25 juin 2012 afin d'améliorer la procédure d'examen des documents européens⁴⁴⁹. Il semblerait nonobstant que cette initiative réponde à des difficultés structurelles qui ne sont pas liées à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, notamment l'implication trop tardive des Commissions parlementaires permanentes (*Standing Committees*)⁴⁵⁰, ou la surcharge de travail de la Commission d'examen européenne ainsi que le manque de publicité des travaux européens en général. Cette enquête lancée en juin 2012 se trouve, en mai 2013, au stade des témoignages oraux⁴⁵¹.

En revanche, la Commission des *Lords* a modifié son statut le 16 mars 2010, deux tâches additionnelles lui étant attribuées.

Alors que précédemment elle était chargée d'effectuer des rapports sur les textes ou les sujets européens qu'elle considérait être les plus importants, elle doit en plus, depuis 2010, aider la Chambre dans la procédure visant à la soumission d'avis motivés dans le cadre du Système d'alerte précoce⁴⁵² et représenter la Chambre dans le cadre des relations interparlementaires⁴⁵³, cette dernière attribution n'étant pas liée à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

C. Conclusion

Ainsi, on remarque qu'au Royaume-Uni l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne n'a pas entraîné d'importants changements dans les modalités - déjà solidement ancrées - de la participation des Chambres au cours de la préparation des procédures législatives européennes. En revanche, la loi approuvée en 2011 – indépendamment du Traité de Lisbonne – a bien introduit de profondes modifications liées principalement à la nécessité d'organiser des référendums dans de nombreux cas.

On peut cependant se demander comment cette possibilité est susceptible d'être mise en œuvre dans la pratique : il serait, peut-être, délicat pour le Gouvernement britannique vis-à-vis de ses partenaires européens de solliciter un délai et, surtout, de conditionner l'approbation du Royaume-

⁴⁴⁹ En septembre 2013, cette enquête est toujours en cours. Pour plus d'informations, v. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/european-scrutiny-committee/inquiries/parliament-2010/european-scrutiny-in-the-house-of-commons/> (23.9.2013).

⁴⁵⁰ Oral evidence taken before the European Scrutiny Committee in the House of Commons Wednesday 13 February 2013 (uncorrected evidence). (2013). p. 6.

⁴⁵¹ Ces procédures d'enquête parlementaire consistent en une première possibilité ouverte aux parties intéressées de s'exprimer par écrit puis des séances orales sont organisées avant que la Commission ne débattre.

⁴⁵² V. Partie II, Chapitre 1, Section 1.

⁴⁵³ MAY THOMAS ERSKINE (ED.), *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, LexisNexis, London, 2011. p. 704.

Uni à l'issue positive d'un référendum, alors qu'il aurait précédemment soutenu l'initiative de recours à une clause passerelle à Bruxelles⁴⁵⁴ !

⁴⁵⁴ Difficulté relevée par Paul CRAIG lors de la conférence « 'Your power to veto EU changes'? Implications of the referendum provisions in the European Union Act 2011 » organisée par l'University College London le 8 octobre 2013.

§2. Allemagne

Le Traité de Lisbonne et le jugement adopté par la Cour de Karlsruhe dans ce cadre ont marqué, encore, une nouvelle étape dans le rôle des chambres parlementaires en matière européenne, en particulier pour le *Bundestag* dont la responsabilité en matière d'intégration (*Integrationsverantwortung*) a été soulignée par les juges constitutionnels⁴⁵⁵.

Ainsi, l'approbation puis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a provoqué en Allemagne une révision des articles 23, 45 et 93⁴⁵⁶ de la Loi Fondamentale, l'approbation de quatre lois dites d'accompagnement et une révision du règlement du *Bundestag* le 8 juillet 2010⁴⁵⁷.

Du point de vue législatif, l'adaptation du *Bundestag* et du *Bundesrat* au Traité de Lisbonne et les prérogatives qu'il leur a attribuées devaient initialement se faire par la voie d'une loi intitulée « Loi relative à l'exercice des droits du *Bundestag* et du *Bundesrat* émanant du Traité de Lisbonne (*Gesetz über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag von Lissabon*) », loi approuvée en 2008 par les deux organes législatifs. Mais au vu de la procédure entamée devant le Tribunal Constitutionnel Fédéral qui a dénoncé son non-respect partiel de la Loi Fondamentale⁴⁵⁸, la procédure d'approbation a été abandonnée⁴⁵⁹.

C'est ainsi que quatre lois d'accompagnement⁴⁶⁰ du Traité de Lisbonne, dont la principale est la loi relative à la responsabilité d'intégration, sont approuvées le 8 septembre 2009⁴⁶¹. Ces lois

⁴⁵⁵ Considérations principales n°2 : «a) Dans la mesure où les Etats membres organisent le droit conventionnel de manière telle que, tout en maintenant en vigueur le principe d'attribution, une modification de ce droit puisse être réalisée sans procédure de ratification, une responsabilité particulière pèse, outre sur le gouvernement fédéral, sur les organes législatifs dans le cadre de la participation. En Allemagne, cette responsabilité doit satisfaire aux exigences requises par l'article 23 alinéa 1 LF (responsabilité d'intégration) et le cas échéant, elle peut être engagée dans le cadre d'un recours devant la Cour constitutionnelle. » BVerfG, 2 BvE 2/08 du 30.6.2009 (traduction officielle de la Cour).

⁴⁵⁶ L'article 93 LF a lui aussi été modifié mais la révision a simplement élargi la possibilité de présenter un recours de constitutionnalité « en cas de divergence d'opinion ou de doutes sur la compatibilité formelle et matérielle, soit du droit fédéral ou du droit d'un Land avec la présente Loi fondamentale, soit du droit d'un Land avec toute autre règle du droit fédéral » à un quart des membres du *Bundestag* au lieu d'un tiers. *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) (GGÄndG2008)*. Loi pour la modification de la Loi Fondamentale (Articles 23, 45 et 93). BGBl. I S. 1926.

⁴⁵⁷ En réalité, cinq propositions ont été soumises au vote du *Bundestag* le 8 septembre 2009 mais la proposition de réforme de la Loi Fondamentale présentée par le groupe parlementaire Die Linke fut rejetée. On remarquera qu'une de ces lois, la Loi relative à la coopération entre le Gouvernement fédéral et le *Bundestag* allemand dans les affaires de l'Union Européenne (EUZBBG) a été réformée à nouveau le 4 juillet 2013.

⁴⁵⁸ ROHLEDER KRISTIN, 'Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung in Theorie und Praxis', (2011) 2 Zeitschrift für Gesetzgebung, 105-121. p. 107. Dans le jugement: 1BVerfGE 123, 267 (432-436). Pour une analyse des dispositions jugées inconstitutionnelles, on pourra consulter l'article du Ministre du Land de Hesse Jörg-Uwe HAHN : HAHN JÖRG-UWE, 'Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz', (2009) 20 Europäische zeitschrift für wirtschatsrecht, 758-763. p. 758-759.

⁴⁵⁹ UERPMANN-WITZACK ROBERT, 'Frühwarnsystem und Subsidiaritätsklage im deutschen Verfassungssystem', (2009) EuGRZ, 461-468. p. 461.

⁴⁶⁰ *Begleitgesetze*

⁴⁶¹ *Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderung für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon* : Loi sur la mise en œuvre de la réforme de la Loi Fondamentale pour la ratification du Traité de Lisbonne ; *Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*

permettent, entre autres, de détailler les modalités de l'application concrète de l'article 23, alinéa 2 LF qui indique que « Le Gouvernement fédéral doit informer le Bundestag et le Bundesrat de manière complète et aussi tôt que possible. »

Pour ce qui est du contrôle de subsidiarité, le contrôle *a priori* n'a pas été ancré dans la Loi Fondamentale, alors que le contrôle *a posteriori* est, lui, désormais objet de l'article 23, alinéa 1a qui stipule que « Le Bundestag et le Bundesrat ont le droit de former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité par un acte législatif de l'Union européenne ». La participation au Système d'alerte précoce est, elle, prévue dans la Loi portant sur la responsabilité pour l'intégration (art. 11), et dans les Règlements des assemblées⁴⁶².

Nous examinerons le contenu de cette révision de la Loi Fondamentale (A) puis nous nous intéresserons aux changements intervenus en matière européenne pour les Chambres (B).

A. Contenu des nouvelles prérogatives garanties au Bundestag et au Bundesrat dans la Loi Fondamentale

L'article 23 de la Loi Fondamentale ne s'est pas trouvé modifié dans son contenu essentiel puisque seul l'alinéa 1a portant sur le contrôle *a posteriori* du principe de subsidiarité par les Chambres et les modalités de sa mise en œuvre a été ajouté⁴⁶³. Une phrase rajoutée à l'article 45 permet à présent au

(*Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)*): Loi sur l'extension et le renforcement des droits du *Bundestag* et du *Bundesrat* dans les affaires de l'Union Européenne ; Loi sur la responsabilité pour l'intégration (qui intègre les indications formulées par le Tribunal constitutionnel fédéral dans son jugement Lisbonne ROHLEDER KRISTIN, 'Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung in Theorie und Praxis', (2011) 2 Zeitschrift für Gesetzgebung, 105-121. p. 107) ; *Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG)* ; Loi de modification de la loi sur la coopération entre le *Bund* et les *Länder* dans les affaires européennes ; Cette loi transforme un accord de 2008 - non encore entré en vigueur au moment de l'approbation de la loi - entre le *Bund* et les *Länder* en matière européenne (*Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von §9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*) ; *Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)* : Loi de modification de la loi sur la coopération entre le gouvernement fédéral et le *Bundestag* allemand dans les affaires européennes. Cette dernière loi transforme un accord de 2006 entre le Gouvernement et le *Bundestag* en loi (*Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*). Sur la valeur légale et le contenu de cet accord voir : HOPPE TILMAN, 'Drum prüfe, wer sich niemals bindet - Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union', (2007) Deutsches Verwaltungsblatt, 1540-1543.
⁴⁶² V. Partie II, Chapitre 1, Section 1.

⁴⁶³ Art. 23 al. 1a « Le Bundestag et le Bundesrat ont le droit de former un recours devant de la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité par un acte législatif de l'Union européenne. Le Bundestag en a l'obligation à la demande d'un quart de ses membres. Par une loi requérant l'approbation du Bundesrat, des exceptions à l'article 42, al. 2, 1^{re} phrase et à l'article 52, al.3, 1^{re} phrase, pourront être admises pour l'exercice des droits qui sont conférés au Bundestag et au Bundesrat par les fondements conventionnels de l'Union européenne. »

Bundestag d' «...autoriser [la Commission des Affaires de l'Union Européenne] à exercer les droits qui sont conférés au *Bundestag* par les fondements conventionnels de l'Union européenne. »⁴⁶⁴ Désormais, le seuil requis pour pouvoir présenter un recours « en cas de divergence d'opinion ou de doutes sur la compatibilité formelle et matérielle, soit du droit fédéral ou du droit d'un Land avec la présente Loi fondamentale, soit du droit d'un Land avec toute autre règle du droit fédéral... » s'élève seulement à un quart des membres du *Bundestag*, au lieu d'un tiers auparavant (art. 93, al. 1 point 2 LF).

B. *Les nouveautés introduites par les lois d'accompagnement*

Une fois étudié le contenu de la réforme constitutionnelle du 1^{er} décembre 2009, nous examinerons à présent d'abord les nouveautés introduites par voie législative pour le *Bundestag* avant de nous intéresser au *Bundesrat*.

La modification de la Loi Fondamentale provoquée par le processus ayant abouti à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et les lois approuvées par la suite ont eu plusieurs conséquences au *Bundestag*.

Il faut avant tout souligner que dès 2006, c'est-à-dire un an après le rejet du Traité constitutionnel par la France et les Pays Bas, le *Bundestag* avait commencé à modifier sa structure interne en matière européenne⁴⁶⁵, entre autres parce que le contrat de Coalition des partis qui avaient remporté les élections du *Bundestag* du 18 septembre 2005 (CDU, CSU et SPD) prévoyait une plus vaste influence et capacité d'agir du *Bundestag* en matière européenne⁴⁶⁶.

En effet, un nouveau « service Europe », composé de fonctionnaires et de parlementaires, a été créé qui, en plus de permettre cette coopération, instaure un lien entre Berlin et Bruxelles puisqu'il est divisé en deux bureaux : un premier au sein du *Bundestag* et un deuxième, à Bruxelles où existe depuis 2007 le bureau de liaison de la Chambre basse⁴⁶⁷. Ainsi, l'équipe de Berlin filtre les documents de l'Union reçus par le *Bundestag* et lui permet d'établir son propre classement, indépendamment du Gouvernement. De plus, les groupes parlementaires sont impliqués dès cette phase de tri afin que les commissions parlementaires spécialisées ne soient pas débordées⁴⁶⁸.

⁴⁶⁴ Comme cela sera précisé (Partie II, Chapitre 1) il faut ici en déduire que la Commission pourrait exercer le contrôle du principe de subsidiarité au nom de l'Assemblée.

⁴⁶⁵ Timm BEICHELT souligne le début de cette nouvelle étape dans l'organisation interne du *Bundestag* ainsi que dans ses relations avec le Gouvernement fédéral, étudiées dans la Section 2 de ce Chapitre. BEICHELT TIMM, Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems., VS Verlag, Wiesbaden, 2008. p. 254 et s.

⁴⁶⁶ Contrat de coalition p. 127 http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf (23.11.2012).

⁴⁶⁷ Les informations de ce paragraphe sont tirées de BEICHELT TIMM, Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems., VS Verlag, Wiesbaden, 2008. p. 257 et s.

⁴⁶⁸ Voir, quant aux détails de la procédure de priorisation : id. p. 258.

L'*Integrationsverantwortungsgesetz* (*IntVG*) prévoit les conditions d'exercice des prérogatives accordées au *Bundestag* et plus largement à la République Fédérale par le Traité de Lisbonne par l'intermédiaire de son représentant au Conseil. Depuis son approbation, la participation du représentant allemand au Conseil est, dans certains cas, soumise à l'approbation d'une loi par les deux chambres dont les capacités d'influence en matière européenne sont donc considérablement accrues⁴⁶⁹.

Ainsi, son article 2, suivant ce qui est établi par l'article 23-1 LF⁴⁷⁰, prévoit l'approbation d'une loi pour permettre la mise en œuvre d'une révision simplifiée par le Conseil européen prévue à l'art. 48-6 TUE⁴⁷¹. L'article 3-1 énonce que le recours aux procédures de révision spéciales prévues aux art. 218-8 TFUE (approbation d'accord entre l'Union et les pays tiers) et 311-3 TFUE (définition des mesures d'exécution du budget) requiert également le vote d'une loi pour que le représentant allemand au Conseil européen puisse, ou non, y consentir⁴⁷². En outre, l'accord du représentant allemand à un projet de décision selon l'article 42 alinéa 2 sous-alinéa 1 phrase 2 du Traité sur l'Union européenne ou même son abstention sont soumis à la prise préalable d'une décision par le *Bundestag* qui doit ensuite confirmer son approbation par une loi soumise aussi au vote du *Bundesrat* (al. 3). Les mêmes règles s'appliquent en cas de recours à la clause passerelle générale et à celle relative au droit de la famille (art. 48 al. 7 et 81 al. 3 TFUE) (art. 4). Les articles 7 et 8 stipulent qu'une loi est requise, toujours selon l'art. 23-1 LF, pour que le représentant allemand puisse

⁴⁶⁹ Cette question fera l'objet d'un développement plus approfondi à la Section 2 de ce Chapitre.

⁴⁷⁰ « Pour l'édification d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne qui est attachée aux principes fédératifs, sociaux, d'État de droit et de démocratie ainsi qu'au principe de subsidiarité et qui garantit une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle de la présente Loi fondamentale. **A cet effet, la Fédération peut transférer des droits de souveraineté par une loi approuvée par le Bundesrat.** » (nous soulignons).

⁴⁷¹ En cas de réforme prévue à l'article 48, d'aucuns défendent qu'en vertu de l'art. 23-1 LF si la réforme du droit de l'Union affecte la position de l'Allemagne dans la structure européenne (c'est-à-dire que selon la terminologie allemande difficilement traduisible elle est *verfassungsrelevant*, *verfassungsintensiv* ou *vom qualifiziertem Gewicht*) une approbation à la majorité qualifiée serait nécessaire aux vues de la 3^{ème} phrase de ce premier alinéa qui se réfère à l'art. 79-2 et 3 LF (approbation par une majorité des deux tiers de toute réforme constitutionnelle et interdiction de modifier la structure fédérale ni le principe de la participation des Länder à la législation ni les droits fondamentaux contenus dans les articles 1 à 20 LF) ; dans les autres cas, un vote à la majorité simple suffirait. art. 23-1 LF « Pour l'édification d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne qui est attachée aux principes fédératifs, sociaux, d'État de droit et de démocratie ainsi qu'au principe de subsidiarité et qui garantit une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle de la présente Loi fondamentale. **A cet effet, la Fédération peut transférer des droits de souveraineté par une loi approuvée par le Bundesrat. L'article 79, al. 2 et 3 est applicable à l'institution de l'Union européenne ainsi qu'aux modifications de ses bases conventionnelles et aux autres textes comparables qui modifient ou complètent la présente Loi fondamentale dans son contenu ou rendent possibles de tels modifications ou compléments.** »

Cependant, dans la mesure où un recours à la procédure de révision simplifiée prévue à l'art.46-1 TUE ne devrait pas entraîner une extension des compétences de l'Union, une majorité simple devrait être suffisante même si l'art. 2 IntVG ne précise rien à ce sujet.

ARNAULD ANDREAS (VON), et al., *Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen*, Nomos, Baden-Baden, 2011. p. 125-126.

En revanche, comme le souligne J.-U. HAHN la participation des Länder et donc du *Bundesrat* est requise quoi qu'il en soit. HAHN JÖRG-UWE, 'Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz', (2009) 20 *Europäische zeitschrift für wirtschatsrecht*, 758-763.

⁴⁷² Ces capacités de contrôle du parlement sur le gouvernement feront l'objet d'une analyse détaillée dans la section 2.

approuver une proposition du Conseil européen visant à recourir aux procédures prévues dans les articles 83-1, 86-4 TFUE et 352 TFUE (clauses de compétence et clause de flexibilité respectivement⁴⁷³).

Pour que le Gouvernement puisse avoir recours à ces procédures, le *Bundestag* doit donc maintenant approuver une loi l'y autorisant⁴⁷⁴ - et c'est donc une nouveauté - car le Tribunal Constitutionnel fédéral l'a désigné comme l'organe apte à légitimer ces modifications des Traités effectuées sans réforme formelle : c'est la responsabilité pour l'intégration, l'*Integrationsverantwortung*⁴⁷⁵.

Le vote du représentant allemand au sein du Conseil européen pour la mise en œuvre d'autres prérogatives ne dépend, dans d'autres cas, que de la simple prise d'une décision du *Bundestag* (le vote du *Bundesrat* est alors requis dans certains cas⁴⁷⁶): c'est le cas des clauses passerelles spéciales prévues aux articles 31-3 TUE et 312-2 TFUE (art. 5 IntVG) ou aux art. 153-2, 192-2, 333-1 et 333-2 TFUE. S'agissant de la procédure de sauvegarde, (art. 9), le représentant allemand au Conseil doit demander la saisine du Conseil européen sur décision du *Bundestag*, et le *Bundesrat* doit également rendre une décision selon les conditions définies à l'art. 5 IntVG. Cependant, dans cette hypothèse les deux votes sont indépendants et ne sauraient être bloqués par l'autre organe⁴⁷⁷.

Par ailleurs, l'article 10 IntVG définit comment le droit de veto garanti aux parlements nationaux par l'article 48-7 TUE (passage de la majorité absolue définie dans le TFUE ou le Titre V du TUE à la majorité qualifiée sur décision du Conseil dans le domaine affecté ou un cas isolé et passage d'une procédure législative spéciale prévue dans le TFUE à la procédure législative ordinaire sur décision du Conseil) doit pouvoir être utilisé par les chambres allemandes. Ainsi, lorsque la clause passerelle

⁴⁷³ Là encore, la loi pour la responsabilité de l'intégration ne précise pas quel type de majorité est requis.

⁴⁷⁴ Une loi a par exemple été approuvée pour la mise en œuvre de la clause de flexibilité lors du remplacement du Règlement (CE) N°1968/2006. ROHLEDER KRISTIN, 'Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung in Theorie und Praxis', (2011) 2 Zeitschrift für Gesetzgebung, 105-121. p. 115.

⁴⁷⁵ F. Wittreck souligne que cette soumission se retrouve même dans la dénomination de la nouvelle loi approuvée suite à la décision du Tribunal Constitutionnel Fédéral. WITTRECK FABIAN, 'Wächter wider Willen - Probleme der Beteiligung von Parlamenten am europäischen Integrationsprozeß auf Bundes- und Landesebene', *ibid.*, 122-135. p. 124. Et J.-U. HAHN remarque que cette responsabilité n'a pas pour objectif de bloquer la politique européenne mais bien de participer à sa définition activement. HAHN JÖRG-UWE, 'Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz', (2009) 20 Europäische zeitschrift für wirtschatsrecht, 758-763. p. 763. Plus largement, voir, sur le contenu et les implications de cette responsabilité pour l'intégration : ARNAULD ANDREAS (VON), et al., *Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen*, Nomos, Baden-Baden, 2011. en particulier p. 33-35.

⁴⁷⁶ « le Bundesrat doit avoir adopté une décision correspondante lorsque sont concernées les matières dans lesquelles la Fédération ne possède pas la compétence législative, dans lesquelles les Länder disposent, conformément à l'article 72 alinéa 2 de la Loi fondamentale, du droit de légiférer, dans lesquelles les Länder peuvent, selon l'article 72 alinéa 3 ou l'article 84 alinéa 1 de la Loi fondamentale, adopter des dispositions qui s'écartent de la législation fédérale ou dont la réglementation par une loi fédérale nécessite l'approbation du Bundesrat.». (Art. 5-2 *Integrationsverantwortungsgesetz*).

⁴⁷⁷ Jörg-Uwe HAHN remarque cependant que pour lui les restrictions imposées aux *Länder* dans les cas prévus à l'article 5 sont peu justifiées alors que dans le cas de la procédure de sauvegarde si les mêmes critères sont appliqués les *Länder* risquent d'être empêchés puisque la majeure partie des hypothèses permettant la mise en œuvre de ce mécanisme relève du domaine de la compétence exclusive du *Bund*. HAHN JÖRG-UWE, 'Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz', (2009) 20 Europäische zeitschrift für wirtschatsrecht, 758-763. p. 761.

porte sur une matière pour laquelle la Fédération peut légiférer, seul le vote du *Bundestag* est requis ; dans tous les autres cas cette capacité de blocage est garantie à chacune des deux assemblées⁴⁷⁸. Ces dispositions s'appliquent également pour toute clause passerelle ayant trait au droit de la famille (art. 81-3 TUE), cas dans lesquelles les parlements nationaux ont également un droit de veto.

Quant au *Bundesrat*, on constate, dans les nouvelles possibilités de participer qui lui sont attribuées, un certain « parallélisme »⁴⁷⁹ avec celles de la Chambre basse : il dispose lui aussi de droits d'information et de participation contraignant plus ou moins le Gouvernement fédéral (art. 23 al 4-7 LF et art 13 IntVG).

Ainsi, la responsabilité de l'intégration est bien attribuée aux deux chambres législatives par l'art. 1 IntVG. L'art. 2 IntVG établissant qu'une loi est requise pour la mise en œuvre d'une réforme des Traités simplifiée, le *Bundesrat* doit également approuver l'activation de ce mécanisme ; il en va de même pour les procédures de révision spéciales requérant une loi (art. 3)⁴⁸⁰ ou l'usage des clauses passerelles (art. 4). L'approbation du *Bundesrat* est également nécessaire en cas d'extension des compétences de l'Union prévus à l'art. 7 IntVG ou de recours à la clause de flexibilité prévue à l'art. 352 TFUE (art. 8 IntVG).

En revanche, lorsque seule une résolution est requise pour la participation du délégué allemand au Conseil européen, la participation de la Chambre des Régions n'est nécessaire que si les domaines suivants sont affectés : « 1. [Lorsqu'il] n'est pas de compétence de la Fédération. 2. [Lorsque] d'après l'article 72 alinéa 2 de la Loi Fondamentale les *Länder* ont le droit de légiférer. 3. [Lorsque] d'après l'article 72 alinéa 3 ou l'article 84 alinéa 1 les *Länder* ont le droit d'adopter une législation divergente. 4. Dont la régulation par une loi fédérale requiert l'approbation du *Bundesrat*. » (art. 5 al. 2 IntVG)⁴⁸¹. Les mêmes restrictions sont également valides pour la mise en œuvre des clauses passerelles sectorielles par le Conseil prévues à l'art. 6 IntVG, et en cas de recours au Mécanisme de frein d'urgence (art. 9 IntVG).

Le droit de veto garanti aux parlements nationaux par l'art. 48 al. 7 TUE en cas de recours à la clause passerelle générale, et par l'art. 81 al. 3 TFUE en cas de recours à une clause passerelle relative au droit de la famille, n'est attribué par l'art. 10 IntVG au *Bundesrat* que si « l'initiative n'a pas

⁴⁷⁸ Jörg-Uwe HAHN souligne que dans ce cas de figure les *Länder* seront habilités à intervenir plus fréquemment puisque dans tous les cas de compétence partagée le *Bundesrat* pourra exercer son veto. Id. p. 761.

⁴⁷⁹ WITTRECK FABIAN, 'Wächter wider Willen - Probleme der Beteiligung von Parlamenten am europäischen Integrationsprozeß auf Bundes- und Landesebene', (2011) 2 Zeitschrift für Gesetzgebung, 122-135. p. 125.

⁴⁸⁰ Il appartient cependant au seul *Bundestag* d'adopter une résolution avant que l'activation formelle ne soit décidée par le Conseil européen (al. 3).

⁴⁸¹ F. WITTRECK souligne cependant que l'ultime cas de figure envisagé par l'art. 5 al. 2 pourrait « offrir matière à débat ». WITTRECK FABIAN, 'Wächter wider Willen - Probleme der Beteiligung von Parlamenten am europäischen Integrationsprozeß auf Bundes- und Landesebene', (2011) 2 Zeitschrift für Gesetzgebung, 122-135. p.126.

pour objet principal une compétence législative exclusive de la Fédération ». On peut critiquer, ou souligner à tout le moins, le manque de clarté de cette formule.

Pour ce qui est du contrôle du respect du Principe de subsidiarité *a posteriori*, il est attribué par l'art. 23 LF, al. 1a au *Bundestag* et au *Bundesrat* qui peuvent donc exercer cette prérogative indépendamment de la volonté du pouvoir exécutif⁴⁸². Ce même article de la Loi Fondamentale définit ce droit comme un droit de la minorité (*Minderheitsrecht*) puisque le *Bundestag* est tenu de présenter un recours devant la Cour de Justice sur demande d'un quart de ses membres (art. 23LF, 1a, 2^{ème} phrase). L'article 12 de la Loi sur la responsabilité pour l'intégration détaille cette obligation et précise que si un quart des membres est contre le recours, leur opinion doit apparaître dans le texte du recours (al.1)⁴⁸³. L'article 93d du Règlement du *Bundestag* précise que la Commission Affaires de l'UE présente le recours au nom de l'Assemblée, et que toute demande déposée par une minorité doit avoir lieu dans un délai raisonnable pour que l'Assemblée puisse effectuer une « délibération appropriée », les requérants devant ensuite être impliqués dans les démarches (93d, al. 2).

Concernant le *Bundesrat*, l'article 12 IntVG stipule qu'il devra définir dans son règlement comment la procédure de recours doit être mise en place, et garantit également le droit de la seconde Chambre d'émettre un avis en cas de recours présenté par l'autre Assemblée.

Néanmoins, pour l'instant, le règlement du *Bundesrat* n'a pas encore été modifié⁴⁸⁴.

C. Conclusion

On constate donc que la révision de la Loi Fondamentale qui est intervenue suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne n'a pas radicalement modifié le rôle des assemblées allemandes en matière européenne, même si, désormais, la possibilité de recours devant la CJUE en cas de non respect du principe de subsidiarité est ancrée.

En revanche, suite à la décision de la Cour Constitutionnelle fédérale qui a attribué aux Chambres une responsabilité d'intégration, la Loi pour la Responsabilité de l'Intégration attribue les mêmes

⁴⁸² « Le Bundestag et le Bundesrat ont le droit de former un recours devant de la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité par un acte législatif de l'Union européenne. » On notera qu'une solution en cas de conflit entre l'opinion des deux chambres n'est pas prévue (comme en Italie). ARNAULD ANDREAS (VON), et al., Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, Nomos, Baden-Baden, 2011. p.131.

⁴⁸³ La conformité avec le contenu des Traités de l'interprétation de cette prérogative garantie aux seuls parlements nationaux par l'article 8 du Protocole n°2 comme un droit des minorités parlementaires a été remise en question. Voir par ex. :UERPMANN-WITZACK ROBERT & EDENHARTER ANDREA, 'Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitsrecht?', (2009) Europarecht, 313-329.

⁴⁸⁴ Juin 2013.

prérogatives aux deux Chambres allemandes, dans les limites de la compétence de la Chambre des Régions restreintes à certains cas de figure par l'art. 5 IntVG.

La Loi Fondamentale, elle, contient toujours une différenciation dans l'importance des avis émis en faveur du *Bundesrat* comme illustré plus haut. Comme d'aucuns le soulignent, il reste néanmoins à voir si ces mécanismes de contrôle seront réellement activés, en raison notamment des équilibres politiques qui existent au sein des Chambres ou encore du fait que les gouvernements allemands sont souvent soutenus par des coalitions politiques et non par un seul parti⁴⁸⁵. De plus, ces procédures sont plus des « questions du dimanche » que des procédures ordinaires au niveau européen⁴⁸⁶.

⁴⁸⁵ V. quant à la probabilité de recours à ces mécanismes au *Bundesrat* WITTECK FABIAN, 'Wächter wider Willen - Probleme der Beteiligung von Parlamenten am europäischen Integrationsprozeß auf Bundes- und Landesebene', (2011) 2 Zeitschrift für Gesetzgebung, 122-135. p. 126.

⁴⁸⁶ ARNAULD ANDREAS (VON), et al., Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, Nomos, Baden-Baden, 2011. p.306.

§3. Italie

Comme on l'a relevé au Chapitre 1, certains changements avaient déjà été introduits dans la loi Buttiglione après le Traité de Lisbonne pour l'adapter à la nouvelle réalité et aux nouvelles prérogatives détenues par les Parlements nationaux. Pourtant, cette adaptation était imparfaite et ne permettait pas au Parlement italien d'exercer tous ses droits, aucune procédure n'ayant été définie pour qu'il puisse s'opposer à un recours à la clause passerelle générale (art. 48-7 TUE) et à la clause passerelle en matière du droit de la famille (art. 81-3 TFUE), par exemple⁴⁸⁷.

La loi n°234 de 2012, adoptée le 24 décembre, a remédié à ces carences. Il faut remarquer que la participation parlementaire aux affaires européennes, qui faisait l'objet du seul article 3 de la loi n°11 de 2005, est maintenant définie au Titre II, qui compte 14 articles. A n'en pas douter, il s'agit là d'un renforcement du rôle du Parlement.

Cette nouvelle norme a non seulement défini les procédures requises pour que le Parlement puisse être informé et influencer la position du Gouvernement (A), mais aussi pour qu'il puisse faire usage des nouvelles prérogatives contenues dans le Traité de Lisbonne (B).

Compte tenu du caractère exhaustif de cette loi qui ne s'est pas bornée à réformer la loi de 2005 pour inclure le contenu du Traité de Lisbonne, mais qui a véritablement modifié les conditions de participation de l'Italie aux politiques de l'Union Européenne, nous nous limiterons à relever les changements qui ont affecté le Parlement⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ Antonio ESPOSITO remarque qu'en revanche, pour l'examen d'une demande d'adhésion d'un autre Etat ou la participation des Parlements nationaux à l'évaluation de l'activité d'Europol et d'Eurojust les dispositions en vigueur suffisent. ESPOSITO ANTONIO, 'Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano', (2009) 51 *Ressegna parlamentare*, 1119-1173. p. 1170-1171.

⁴⁸⁸ Nous signalons tout de même, par souci de cohérence avec l'analyse du Chapitre 1, que le CIACE est devenu le CIAE (*Comitat interministeriale per gli affari europei* – Comité interministériel pour les affaires européennes), objet de l'article 2, et que quelques différences mineures existent par rapport à loi de 2005, concernant sa composition, par exemple.

Par ailleurs, la loi communautaire a été remplacée par une loi de délégation européenne qui permet au Gouvernement d'adopter, entre autres, des décrets législatifs nécessaires à la mise en œuvre des directives européennes (art. 31), et par une loi européenne qui permet l'adaptation des lois existantes aux obligations dérivant des normes européennes, de décisions de la CJUE et prévoit l'adoption de mesures nécessaires pour la mise en œuvre ou pour garantir l'application des actes de l'UE ou des Traités internationaux conclus par l'UE. Les lois de 2013 sont actuellement en cours d'examen (juin 2013), alors même que la loi de délégation européenne doit être présentée tous les ans avant le 28 février, mais elle l'a été cette année en mars. Ces nouveaux instruments ont remplacé la loi communautaire, de façon à garantir une adaptation plus aisée de l'Italie à ses obligations européennes car ces lois, souvent complexes, n'étaient approuvées que très tardivement. De fait, en mars 2013, au moment où les projets des premières lois de délégation européenne et loi européenne étaient présentées, les lois communautaires pour 2011 et 2012 étaient encore en cours d'examen. L'abrogation de la loi n°11 de 2005 et la disparition de toute loi communautaire a rendu la poursuite de leurs examens obsolètes.

V. pour une analyse exhaustive de cette loi : ESPOSITO ANTONIO, 'La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere', (2013) *Federalismi.it*, 1-74.

A. *Une information et des capacités de contrôle renforcées*⁴⁸⁹

L'information et les capacités de contrôle et d'influence des Chambres sont renforcées par la loi n°234 de 2012.

Le changement le plus innovant réside dans l'importance attribuée à la relation entre la Représentation Permanente et les Chambres : ces dernières doivent avoir accès à ses ressources documentaires (art. 3, al. 3) ainsi qu'à ses notes et ses rapports d'information dans des domaines bien précis, comme, par exemple, les réunions du Conseil des Ministres de l'Union européenne, les réunions informelles au niveau ministériel, les réunions du COREPER prévues à l'article 240 TFUE ou les réunions des comités et des groupes de travail du Conseil (art. 4, al. 3).

Au surplus, l'information des Chambres bénéficie d'une garantie renforcée puisque « les obligations de secret professionnel, les rapports d'inviolabilité des archives et les régimes d'immunité des personnes ne peuvent en aucun cas affecter les prérogatives d'information et de participation du Parlement, telles qu'elles sont reconnues au sens du titre II du Protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne [...] et de l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire » (art. 4, al. 7).

Le Gouvernement doit également informer les organes parlementaires compétents de toute initiative ou question relatives à la Politique étrangère et de défense commune présentée ou étudiée au Conseil de l'Union (art. 4, al.2).

Il semble également que l'importance donnée aux observations formulées par le Parlement concernant les futures réunions du Conseil européen soit accrue, puisque, désormais, le Gouvernement « informe les Chambres de la position à l'intention d'adopter **qui tient compte des éventuelles observations qu'elles auraient formulées.** »⁴⁹⁰, alors que précédemment le Gouvernement se bornait à les informer de la position qu'il prétendait adopter (art. 3, al.4 de la loi n°11 de 2005).

Par ailleurs, un système de doubles rapports gouvernementaux pour l'information des Chambres au moment de la phase ascendante est instauré : il s'agit d'un premier rapport qui doit accompagner les projets d'actes de l'Union lors de leur transmission s'ils revêtent une « importance particulière », et d'un second rapport, plus détaillé, que le Président du Conseil des Ministres - ou le Ministre pour les affaires européennes - s'engage à mettre à la disposition des Chambres sous vingt jours après la transmission du projet d'acte législatif (art. 6). Ainsi, alors que précédemment la transmission d'un rapport gouvernemental n'était prévue que dans le cadre du contrôle de subsidiarité (ex art. 4-

⁴⁸⁹ Ces aspects faisant l'objet d'une étude détaillée dans la Section 2, nous nous limiterons ici à esquisser brièvement ces changements, sans rentrer dans une analyse trop détaillée.

⁴⁹⁰ Nous soulignons.

quarter de la loi n°11 de 2005), et alors que ce rapport avait principalement pour but de rendre compte de l'impact national de la proposition étudiée, désormais, ces rapports s'inscrivent dans la participation parlementaire à la préparation des actes de l'Union et évaluent des aspects tels que, par exemple, le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la base juridique ou encore l'impact du projet sur les compétences régionales.

En outre, le Gouvernement ne s'engage plus seulement à tenir compte des observations des Chambres lors des négociations au sein du Conseil de l'Union, mais il « s'assure que la position défendue par l'Italie au sein du Conseil de l'Union ou des autres institutions ou organes de l'Union **soit cohérente** avec les indications données par les Chambres » (art. 7, al. 2)⁴⁹¹.

La réserve parlementaire n'est plus automatique mais son interposition doit être sollicitée par les Chambres, le Gouvernement demeurant toujours libre de la présenter de sa propre initiative. Sa durée a, d'autre part, été rallongée, passant de 20 à 30 jours, ce qui garantit aux Chambres une possibilité de mener réellement à bien un examen approfondi.

Il faut remarquer que la nouvelle loi de 2012 prévoit la consultation des Chambres sur les accords en matière financière ou monétaire (art.5). Ces dispositions sont particulièrement favorables au Parlement puisque, non seulement le Gouvernement doit l'informer « rapidement [...] de toute initiative destinée à la conclusion d'accords entre les Etats membres de l'Union européenne qui prévoient l'introduction ou le renforcement de règles en matière financière ou monétaire ou qui produise des conséquences importantes sur les finances publiques. » (al.1) et il doit prendre en compte les indications du Parlement lors des négociations (al.2) mais surtout ces « dispositions [...] s'appliquent aussi en cas d'accord conclus en dehors des dispositions du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, et en cas de modifications d'accords antérieurs. ».

Au surplus, et cela sera analysé ci-après lors de l'analyse dédiée au contrôle de subsidiarité⁴⁹², il est remarquable – voire surprenant – que cette loi ait codifié la participation des Chambres au Dialogue politique avec la Commission européenne, alors qu'il s'agit-là d'une initiative informelle, qui n'a aucune base juridique dans les Traités.

Enfin, les modalités de présentation des rapports annuels du Gouvernement au Parlement sont légèrement modifiées (voir *infra*, section 2).

B. *La mise en œuvre des droits garantis aux Parlements nationaux par le Traité de Lisbonne*

⁴⁹¹ Nous soulignons.

⁴⁹² V. Partie II.

Cette loi garantit aux Chambres la possibilité d'exercer le contrôle du respect du principe de subsidiarité *a priori*⁴⁹³ et *a posteriori*, et définit, de même, les modalités d'opposition parlementaire en cas de recours aux clauses passerelles et dans les cas où l'approbation parlementaire nationale est requise : c'est là une nouveauté qui permet – enfin – aux Chambres d'exercer ce droit, trois ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne !

Le Gouvernement doit, ainsi, les informer « rapidement » de toute initiative présentée sur la base des articles 48-6 et 48-7, et 42-2 TUE, ainsi qu'en cas de « procédures de révision simplifiée des règles des Traités prévue dans ce Traité [UE] ou dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne. [et] Le Gouvernement fournit concomitamment aux Chambres les éléments utiles pour l'exercice des pouvoirs définis dans cet article. » (art. 11, al. 1).

Une loi est requise en cas de recours à l'article 42-2 TUE (passage à une défense commune sur décision à l'unanimité du Conseil) et à l'article 48-6 TUE.

En revanche, en cas de recours aux articles 48-7 TUE et 81-3 TFUE, les Chambres délibèrent et informent les Institutions européennes lorsque les deux délibérations sont négatives (art. 11, al 5). Les Chambres doivent également délibérer dans les autres cas où « l'entrée en vigueur d'une décision du Conseil européen ou du Conseil de l'Union européenne est subordonnée par le Traité sur l'Union européenne ou le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne conformément aux normes constitutionnelles respectives » (art. 11, al. 3). Alors, la décision est réputée approuvée lorsque les deux délibérations sont positives, ce qui reflète simplement le bicamérisme parfait qui est au cœur du système institutionnel italien.

Concernant le contrôle de subsidiarité *a posteriori*, il est garanti aux Chambres par l'article 42, al. 4 qui prévoit que « le Gouvernement présente sans tarder à la Cour de justice de l'Union européenne le recours approuvé par le *Senato della Repubblica* ou la *Camera dei deputati* à propos d'un acte législatif de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité ».

Ainsi, en Italie le Gouvernement a pleinement délégué cette faculté à chacune des Chambres, sans intervenir nullement.

Et, l'article 12 prévoit, encore, la participation des Chambres en cas de recours au « Mécanisme de frein d'urgence ».

C. Conclusion

⁴⁹³ V. Partie II

Il résulte de l'analyse qui précède que le Parlement a été largement privilégié dans la loi n°234 de 2012, autant en application des nouveautés introduites par Lisbonne qu'en raison d'innovations d'origine nationale. Alors que jusqu'à présent des informations avaient pu lui manquer, désormais même les mesures prises dans le domaine économique et financier ou les documents préparés par la Représentation permanente sont soumis aux Chambres. De plus, le double système de rapports gouvernementaux mis en place met fin à un flux d'information existant dans le seul cadre du contrôle de subsidiarité.

Il conviendra toutefois d'observer si - et dans quelle mesure - ces dispositions sont appliquées dans la pratique car, précédemment, le Parlement italien n'a, dans la réalité, que très peu fait usage des droits que lui garantissaient les trois lois adoptées depuis 1987⁴⁹⁴.

⁴⁹⁴ Puisque cette loi n'est en vigueur que depuis moins de six mois, et que l'adaptation des règlements parlementaires a encore été retardée par les élections législatives de février 2013, nous ne disposons pas, pour l'instant, d'éléments nous permettant d'avancer un quelconque pronostic. [juin 2013]

§4. Espagne

Le Traité Constitutionnel a fait l'objet, en 2004, d'un examen du Tribunal Constitutionnel espagnol qui, contrairement à son homologue allemand – et d'une façon peu surprenante compte tenu de ce qui précède – n'a rien trouvé à redire sur la légitimité démocratique de l'Intégration ni la nécessité d'impliquer plus étroitement le Parlement espagnol⁴⁹⁵. Il lui eût en tous les cas été difficile de se prononcer sur cette question puisqu'il est toujours strictement lié aux questions soumises par le Gouvernement.

L'adaptation au contenu du Traité de Lisbonne en matière de participation parlementaire s'est déroulée en Espagne au travers de deux lois (24/2009 du 22 décembre 2009 et 38/2010 du 20 décembre 2010) et de la résolution des Bureaux du *Congreso de los diputados* et du *Senado* du 27 mai 2010⁴⁹⁶.

Elle s'est donc faite en deux temps et après l'entrée en vigueur du Traité ; ces deux lois amendent la loi 8/1994 qui est donc maintenue, certains articles étant modifiés et surtout d'autres, plus nombreux, rajoutés. Nous étudierons ici sa version consolidée.

La loi 24/2009 du 22 décembre a pour objet l'adaptation de la loi de 1994 aux provisions contenues dans le Traité de Lisbonne et, pour ce faire, elle étend les compétences de la Commission Mixte en lui déléguant toutes les compétences attribuées aux Parlements nationaux par le Traité de Lisbonne (Préambule, II)⁴⁹⁷. La loi 38/2010 du 20 décembre précise encore les modalités des activités de la Commission Mixte qui doivent être adaptées face à la complexité du nouveau processus législatif européen comme l'indique le Préambule.

La première loi introduit ainsi des modifications en matière d'information de la Commission Mixte (A) et la dote de tous les pouvoirs que le Traité de Lisbonne a attribués aux Parlements nationaux (B), sans toutefois aller au-delà. La mise en œuvre de cette loi est détaillée dans les dispositions de la Résolution des Bureaux des assemblées de 2010 qui seront également étudiées (C). La seconde loi elle, détaille les modalités des comparutions périodiques du Gouvernement devant la Commission Mixte (D).

⁴⁹⁵ Déclaration du Tribunal Constitutionnel réuni en session plénière 1/2004, du 13 décembre 2004.

⁴⁹⁶ Comme le souligne José MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, la loi de 2009 « n'est pas un exemple de technique législative. Il ne semble pas convenable qu'alors que la nouvelle loi n'était pas encore publiée au BOE [équivalent espagnol du JORF] une réforme de cette loi ait déjà été en cours parce qu'il a été détecté qu'on avait 'oublié' d'inclure la possibilité d'un contrôle *a posteriori* du Gouvernement de l'Etat pour qu'il rende compte à la Commission Mixte de ses décisions sur les questions européennes. » MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES JOSE, 'Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución', (2010) 33, p. 45-90. p.85.

⁴⁹⁷ Cette loi est la résultante du travail accompli par un Groupe de Travail nommé en 2005 pour étudier la mise en œuvre du contrôle de subsidiarité et proportionnalité par les *Cortes Generales* suite à la ratification du Traité de Lisbonne. Rapport publié le 4 janvier 2008 au *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Série A, n° 474.

A. Vers une amélioration de l'information du Parlement

La loi de 2009 abroge l'alinéa b) de l'article 3 et dispose désormais que la Commission Mixte « recevra de la Commission Européenne et des autres institutions de l'Union Européenne les propositions d'actes législatifs et les autres documents, pour son information, examen et suivi. »

En Espagne, il n'y a donc pas de double flux d'informations ; la Commission Mixte n'est informée que grâce aux informations qu'elle reçoit de Bruxelles ce qui, à l'aune de l'imprécision des dispositions antérieures, constitue assurément une avancée.

Ce même article stipule par contre toujours que le Gouvernement lui fournit un rapport succinct sur le contenu substantiel des propositions ayant une répercussion en Espagne. Dans la pratique, ces rapports sont souvent trop brefs⁴⁹⁸. Il n'y a donc pas d'amélioration dans ce domaine, car s'il est en outre précisé que ce rapport est fourni certes « le plus rapidement possible » - aucun délai n'étant réellement établi - , il l'est toujours « sous réserve de son évaluation [du Gouvernement] définitive », ce qui entraîne que l'intérêt de ces rapports pour la Commission, dans sa tâche de contrôle, soit encore réduit !

La Commission conserve la garantie de pouvoir demander de plus amples informations au Gouvernement, mais elle reste dépendante de la sélection qu'il aura faite des propositions puisque le 3^{ème} alinéa ne prévoit que la possibilité de demander que l'information reçue soit étendue, exigeant par là qu'un rapport ait été fourni en amont et donc qu'avant toute chose le Gouvernement – et lui seul – ait considéré que la proposition « a une répercussion en Espagne ».

Ce sont là les seuls changements qui sont apportés quant à l'information d'ordre général de la Commission ; dans le cadre du contrôle de subsidiarité la Commission peut, par contre, solliciter le Gouvernement afin d'obtenir plus d'informations⁴⁹⁹.

B. L'attribution des prérogatives garanties par Lisbonne à la Commission Mixte

Comme l'annonce le Préambule, cette loi « élargit les compétences de la Commission Mixte, en incorporant celles qui sont attribuées aux Parlements nationaux par le Traité de Lisbonne » (II).

Les alinéas j) et k) ajoutés à l'article 3 et les articles 5 et 7 ont ainsi pour objet le contrôle de subsidiarité *a priori* et *a posteriori*, alors que l'article 6 régule la participation régionale au contrôle *a priori*.

⁴⁹⁸ ESTEVE GARCIA FRANCINA & ILLAMOLA DAUSA MARIONA, 'El control de la subsidiariedad y de la proporcionalidad por las Cortes Generales - Comisión Mixta para la UE - y por los parlamentos autonómicas en España', in *La administración autonómica y el Tratado de Lisboa*, OLESTI RAYO, Andreu, Tirant lo Blanch, 2012 p.172.

⁴⁹⁹ V. Partie II, Chapitre 1.

L'alinéa l) de l'article 3 attribue la compétence à la Commission Mixte de participer aux procédures de révisions simplifiées définies à l'article 48-7 TUE selon les modalités définies à l'article 8 qui établit que l'opposition des *Cortes Generales* correspond aux Assemblées réunies en session plénière sur proposition de la Commission Mixte (1). De surcroît, l'alinéa 3 de cet article 8 dispose que cette procédure s'applique également en cas d'opposition à un recours à l'article 81-3 TFUE (clause passerelle dans le domaine de la famille) dont la compétence lui a été attribuée à l'alinéa n).

La capacité à recevoir toute information relative à des demandes d'adhésion garantie aux Parlements nationaux par l'article 49 TUE est également attribuée à la Commission Mixte (art. 3 m)), de même que celle de participer au suivi des activités d'Eurojust et d'Europol (n)). Cette dernière fait l'objet de l'article 9 qui dispose que la participation des *Cortes Generales* s'effectuera au travers de la Commission Mixte, et que les commissions législatives compétentes peuvent être amenées à intervenir.

Enfin, cette loi dote également les Chambres de la capacité de présenter un recours devant la CJUE en cas de non respect du principe de subsidiarité. Ce contrôle *a posteriori* est inscrit comme une compétence de la Commission Mixte à l'article 3 k) et précisé à l'article 7. Ce droit garanti aux Chambres espagnoles dépendra, cependant, en ultime ressort de la décision du Gouvernement qui peut « rejeter, de façon motivée, la présentation du recours en annulation sollicitée par une des Chambres ou la Commission Mixte pour l'Union Européenne. Cette décision devra être justifiée par la comparution du Gouvernement devant la Commission Mixte pour l'Union Européenne, si celle-ci le demande. » (art. 7, al.3)⁵⁰⁰.

On remarque ici encore la prédominance de l'Exécutif puisque, contrairement aux quatre autres Etats étudiés, le droit de recours n'a pas été attribué directement au Parlement. De surcroît, la comparution du Gouvernement devant la Commission Mixte n'est pas obligatoire et n'a lieu que sur instance de cette dernière.

C. *La Résolution des Bureaux du Congreso de los diputados et du Senado du 27 mai 2010*

Suite à l'adoption de la loi 24/2009, la Résolution des Bureaux du *Congreso* et du *Senado* de 1995 a été réformée le 27 mai 2010.

Cette Résolution prévoit, tout d'abord, les modalités du suivi des initiatives de l'Union Européenne (septième disposition). Cette faculté est attribuée au Bureau et aux porte-paroles de la Commission

⁵⁰⁰ Relevons que la Commission Mixte a déjà étudié l'opportunité de présenter un recours à propos de la Directive « Services de média audiovisuels », concluant cependant que le principe de subsidiarité était respecté. Session de la Commission Mixte n°38 du 11 mai 2010.

Mixte qui « conduisent le suivi permanent des initiatives législatives européennes et des autres documents et initiatives de l'Union Européenne qu'ils considèrent être d'une importance particulière. Les décisions seront adoptées en fonction du critère de vote pondéré des membres de chacun des groupes parlementaires au sein de la Commission Mixte. » (al.1). Pour ce faire, il est prévu que le Bureau et les porte-paroles se réunissent deux fois par mois en période de session, et puissent être amenés à se réunir de façon extraordinaire en dehors des sessions (al.2). Il faut cependant noter qu'en raison de ce critère de périodicité bimensuelle, qui ne définit pas quel doit être l'intervalle entre deux réunions, le Gouvernement effectue souvent son rapport sur les réunions du Conseil de façon tardive⁵⁰¹.

C'est également à ces organes qu'est confié l'examen préliminaire des projets d'actes législatifs transmis par les Institutions européennes et la demande d'un rapport au Gouvernement qui pourra porter sur la subsidiarité (al.3).

La huitième disposition porte sur les modalités d'élaboration des avis motivés (voir Partie II) alors que la neuvième régit la présentation d'un recours en annulation pour non-respect de la subsidiarité.

Est ainsi prévu que « dans un délai de deux semaines suivant la publication d'une acte législatif européen éligible pour un recours en annulation, deux groupes parlementaires ou un cinquième des membres d'une des deux Chambres pourront présenter une initiative motivée demandant au Gouvernement l'interposition d'un recours en annulation devant la Cour de Justice de l'Union Européenne contre l'acte législatif concerné pour infraction du principe de subsidiarité [...]. » (al.1). La Commission Mixte doit ensuite délibérer et adopter une décision dans un délai de six semaines après la publication, et des amendements à la motivation du recours peuvent être présentés (al.2). La Commission Mixte, deux Groupes parlementaires ou un cinquième des membres d'une des deux Chambres peuvent demander, dans les quatre semaines suivant la publication, que la délibération et le vote final aient lieu en session plénière (al.3). Enfin, si le Gouvernement n'accède pas à la demande de présentation du recours, le Bureau de la Commission Mixte, sur proposition de deux Groupes parlementaires ou d'un cinquième des membres d'une des deux Chambres, pourra exiger la comparution immédiate du Gouvernement pour qu'il justifie sa décision (al.4).

Il est intéressant de noter que la faculté d'opposition en cas de recours aux clauses passerelles prévue aux articles 48-7 TUE et 81-3 TFUE n'a pas été déléguée à la Commission Mixte : elle

⁵⁰¹ A titre d'exemple, en 2013, les réunions de la Commission Mixte se sont tenues les 29/1, 6/2, 26/2, 6/3, 19/3, 9/4, 7/5 et 16/5, démontrant une irrégularité notoire.

La Commission Mixte ne se réunit pas très fréquemment par rapport aux commissions spécialisées d'autres États membres mais elle se réunit plus souvent que les autres commissions parlementaires espagnoles. LASO PÉREZ JAVIER, 'Parliamentary control of European Union affairs: from a slow adapter to a National player?', in *The role of National parliaments in the European Union*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010 p.438.

requiert l'approbation par les deux Assemblées d'une proposition d'opposition présentée par la Commission Mixte (Dixième disposition). Ni cet article ni la loi 24/2009 ne précise clairement quelles doivent être les modalités de ratification de cette proposition d'opposition ; il faut donc en déduire que les Chambres sont appelées à donner leur accord à la majorité simple.

En revanche, comme il a été mentionné, l'évaluation des activités d'Eurojust et d'Europol a bien été déléguée à la Commission Mixte, avec la possibilité que les Commissions sectorielles y participent (Onzième proposition, al. 1). Il est prévu que cette évaluation s'effectue conformément à ce que disposent les règlements de l'Union Européenne, et la procédure contenue dans cette Résolution qui s'adapte le mieux à ces règlements devra être employée (al.2).

La Résolution de 2010 précise donc bien les modalités de mise en œuvre de la loi 24/2009 et confirme la prépondérance de la Commission Mixte, dans pratiquement tous les domaines, dans la participation des Chambres aux affaires européennes.

D. La régulation des comparutions dans la loi 38/2010

Un an après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, une nouvelle loi de réforme de la loi 8/1994 fut adoptée le 20 décembre : c'est la loi 38/2010.

Elle vise à réguler les comparutions périodiques du Gouvernement devant la Commission Mixte et prévoit ainsi que la Commission Mixte puisse, au vu du calendrier des réunions du Conseil, déterminer lequel de ses membres doivent comparaître avant la réunion pour exposer la position du Gouvernement sur les sujets inscrits à l'ordre du jour (art. 8).

Et encore prévu qu'à la fin de chaque Présidence de l'Union, le Ministre des Affaires étrangères et de la coopération ou le Secrétaire d'Etat pour l'Union Européenne compareisse pour rendre compte des progrès réalisés au cours de la Présidence (art.9).

Enfin, cette loi permet aux membres des Gouvernements des Communautés Autonomes – leur Président ou les membres du Conseil Exécutif compétents – de demander à comparaître devant la Commission Mixte pour l'informer « de l'impact de la législation des institutions de l'Union Européenne et des propositions d'actes législatifs et autres documents émanant des institutions de l'Union Européenne [...] sur les matières dans lesquelles elles disposent de compétence. » (art.10, al.1). Il est prévu que l'organisation de ces interventions sera accordée sur décision du Bureau de la Commission Mixte, ou sur demande de deux Groupes parlementaires (al. 2).

Comme l'indique Javier LASO PÉREZ, cette loi présente « une approche particulièrement innovante du système de contrôle parlementaire en matière européenne, car l'examen des propositions a été exceptionnel jusqu'à présent et il n'y a pas non plus eu de contrôle à l'avance des

positions défendues par les représentants du Gouvernement dans la procédure législative de l'UE.»⁵⁰² Il affirme même que cette loi « améliorera significativement l'influence antérieure du Parlement espagnol dans les affaires européennes »⁵⁰³.

Peut-être ce pronostic se confirmera-t-il puisqu'entre janvier 2012 et mai 2013, 12 demandes de comparution du Gouvernement ont été déposées. A l'exception d'une seule, présentée par le parti *Unión progreso y democracia*, toutes ont été sollicitées par le Parti socialiste. Contrairement à ce qui s'était produit au cours des dix premières années de fonctionnement de la Commission Mixte avec les questions au Gouvernement par exemple, cette nouvelle voie de contrôle a été largement utilisée par l'opposition, et non par le parti majoritaire comme un moyen d'afficher sa position comme précédemment.

E. Conclusion

Les lois approuvées en 2009 et en 2010 en vue de l'adaptation de l'Espagne aux dispositions du Traité de Lisbonne s'inscrivent donc dans la tradition espagnole plutôt qu'elles ne provoquent de réels changements dans le rôle de la Commission Mixte aux affaires européennes.

Celle-ci ne dispose toujours pas de moyens *ad hoc* pour participer en matière européenne et dépend, encore, de la sélection du Gouvernement qui choisit quels sont les documents qui présentent un intérêt pour l'Espagne.

En revanche, le Gouvernement est au moins appelé à comparaître plus régulièrement devant la Commission Mixte qui peut lui demander des rapports dans le cadre du contrôle de subsidiarité.

Si son information est satisfaisante, ses capacités réelles de contrôle, ou même de suivi, pourraient être améliorées à supposer que le rapport fourni par le Gouvernement soit plus détaillé.

Il est regrettable que la Commission Mixte ne soit dotée d'aucun instrument d'influence contraignant, et qu'en aucun cas les Chambres ne soient amenées à autoriser le Gouvernement à agir en matière européenne par l'approbation, par les deux assemblées, d'une loi, ou même d'une motion.

En revanche, nous ne considérons pas que la faiblesse de la Commission Mixte soit liée à son absence de capacité d'initiative législative comme l'affirme Manuel CIENFUEGOS⁵⁰⁴. En effet, cette différence n'a pas d'importance réelle dans l'activité de contrôle et d'influence en matière européenne qui ne s'effectue pas, dans une majorité des cas, par l'approbation de lois. De plus, compte tenu du fait que le processus législatif est particulièrement lent en Espagne, cette possibilité

⁵⁰² Id. p.429.

⁵⁰³ Id. p.249.

⁵⁰⁴ CIENFUEGOS MATEO MANUEL, 'La Comisión Mixta para la Unión Europea: Análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios', (1997) *Gaceta jurídica de la C.E.*, 7-69, p.69.

n'apporterait que très peu à la Commission Mixte forcé d'agir en suivant les contraintes temporelles européennes.

Bref, ces lois n'ont pas provoqué de changements majeurs ce qui n'est guère étonnant compte tenu de la relation qui unit le Gouvernement et sa majorité parlementaire au *Congreso* mais elles ont – quand même – contribué à une amélioration des possibilités de la Commission Mixte.

§5. France

La ratification du Traité de Lisbonne a été accompagnée, en France, de deux révisions constitutionnelles : la première le 4 février 2008 (loi constitutionnelle n°2008-103) et la seconde le 23 juillet 2008 (loi constitutionnelle n°2008-724). Il s'agissait, en février, de modifier uniquement le Titre XV de la Constitution relatif à l'Union Européenne, alors qu'en juillet la réforme visait à « moderniser les institutions de la République » et portait sur de nombreux autres articles en plus de ceux relatifs à l'Union Européenne⁵⁰⁵.

De manière générale, la révision du mois de juillet a conduit à un renforcement du Parlement face à l'Exécutif pour « rééquilibrer les institutions de la Ve République »⁵⁰⁶ et ainsi renforcer le pouvoir d'un Parlement dominé par le pouvoir exécutif.

Il faut noter en outre que le Traité constitutionnel avait aussi conduit à une révision constitutionnelle de même teneur en 2005 (Loi constitutionnelle n°2005-204 du 1^{er} mars 2005 modifiant le Titre XV de la Constitution)⁵⁰⁷.

Le contenu des révisions constitutionnelles de 2008 sera tout d'abord étudié (A) puis suivra une analyse de la réforme de l'ordonnance de 1958 (B) et des règlements parlementaires, à l'Assemblée nationale tout d'abord (C) puis au Sénat (D). Enfin, il sera question de la Circulaire de 2010 (E).

A. Le contenu des révisions constitutionnelles

En matière européenne, ces révisions successives ont permis, en premier lieu, d'adapter la Constitution aux dispositions modifiées par le Traité de Lisbonne (art. 88-1, 88-2)⁵⁰⁸, d'y transcrire les nouveaux droits garantis aux Parlements nationaux (art. 88-6, 88-7) et d'élargir les capacités d'information et de contrôle du Parlement (art. 88-4)⁵⁰⁹.

⁵⁰⁵ Cette réforme en deux temps peut s'expliquer par le fait que la première visait à permettre la ratification du Traité de Lisbonne alors que la seconde réforma les institutions dans leur ensemble et affecta aussi le Titre XV.

⁵⁰⁶ LEVADE ANNE, 'Les nouveaux équilibres de la Ve République', (2010) *Revue française de Droit constitutionnel*, 227-256.. P. 230.

⁵⁰⁷ Néanmoins, la limitation dans la transmission des documents européens à ceux appartenant au domaine de la loi était maintenue alors qu'elle ne l'a pas été en 2008.

⁵⁰⁸ Ainsi, l'art. 88-1 faisait-il référence à l'établissement de l'Union économique et monétaire prévue par le Traité de Maastricht et aux « transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés » telle qu'elle était contenue dans le Traité d'Amsterdam. Depuis 2009, seule demeure la référence au mandat d'arrêt européen (« La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne. »).

⁵⁰⁹ La réforme du 23 juillet 2008 a aussi été l'occasion de modérer le contenu de l'article 88-5 qui prévoit, depuis son introduction en mars 2005 l'approbation obligatoire par référendum de toute demande d'adhésion d'un nouvel Etat membre. Depuis 2008, la possibilité d'une approbation à la majorité qualifiée des Assemblées est également possible.

Aussi l'article 88-6 est-il consacré à l'examen du respect du principe de subsidiarité (*a priori* et *a posteriori*⁵¹⁰) et l'article 88-7 garantit-il aux Chambres la possibilité de s'opposer à tout recours à une procédure de révision simplifiée « des traités ou de la coopération judiciaire civile ». On remarque ici que le législateur s'est simplement limité à inscrire dans la Constitution ce que les Traités prévoient sans élargir le droit de participation aux autres clauses passerelles (« Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 »)⁵¹¹.

Le changement le plus visible introduit par ces réformes de la Constitution est celui de la nouvelle dénomination des Délégations désormais intitulées Commissions chargées des affaires européennes (Art. 88-4, al. 3 « Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes. »)⁵¹². Ce changement peut être qualifié de trompeur, à plusieurs égards. En premier lieu, le terme de « commission » rappelle celui des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit par l'article 43 de la Constitution mais, comme le déclare Olivier DORD, « Alors même qu'il écarte l'idée de créer une commission permanente chargée des affaires européennes, le constituant qualifie de 'commission' un organe qui n'en est pas une ! »⁵¹³ En second lieu, la prévision entachée de scepticisme de cet auteur quant aux conséquences limitées de la constitutionnalisation des Commissions semble se confirmer puisqu'en effet, cinq ans plus tard, cette révision n'a pas eu de lourde « incidence sur l'organisation, le fonctionnement ou les compétences de ces organes spécialisés » ainsi qu'il le prévoyait.

Hubert HAENEL voit là, en revanche, la « fin d'une anomalie » car « les assemblées françaises étaient les seules (avec le parlement maltais) à ne pas être dotées d'un tel organe ». Pour l'ancien président de la Commission du Sénat, « L'évolution a été radicale puisque, aujourd'hui [après 2008] la commission « chargée des affaires européennes » est la seule dont l'Assemblée nationale et le Sénat soient constitutionnellement obligés de se doter »⁵¹⁴. Leur existence est donc bien garantie,

⁵¹⁰ V. Partie II.

⁵¹¹ V. sur les modalités de la mise en œuvre de l'article 88-7, et en particulier l'absence de possibilité de présenter des amendements : GELBLAT ANTONIN 'Une revalorisation parlementaire par le biais du Traité de Lisbonne? Les articles 88-6 et 88-7 de la Constitution', (2012) CLUD, 3-10. p.8-9 et BLANC DIDIER, 'La Constitution française et le traité de Lisbonne : bis in idem', (2010) Annales de l'Université Constantin Brancusi, 83-96. p. 91 et s.

⁵¹² Les résolutions adoptées par ces Commissions s'intitulent désormais « résolutions européennes » et non plus « résolutions » puisque la possibilité pour les Chambres d'adopter des résolutions dans des matières autres que les Affaires européennes est restaurée (art. 34-1).

⁵¹³ DORD OLIVIER, 'Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement', (2009) Revue française de Droit constitutionnel, 99-118. p. 108.

⁵¹⁴ HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat', Paris, 2009, p.13.

certes, mais leur influence dépend, dans les deux Chambres françaises, des commissions permanentes comme auparavant.

De plus, le nombre des membres de la Commission de l'Assemblée a été augmenté à nouveau s'établissant désormais à 48, ce qui assure une meilleure représentativité des commissions permanentes et des partis politiques et élargit, de manière forcée, le nombre de parlementaires amenés à s'intéresser aux questions européennes, opération qui jusqu'alors avait échoué. En revanche, au Sénat, la Commission compte toujours 36 membres.

Par ailleurs, et c'est peut-être là l'innovation la plus importante, les conditions d'information et de participation des Chambres ont été largement améliorées suite à la révision de l'article 88-4⁵¹⁵.

En effet, jusqu'au Traité de Lisbonne, l'article 88-4 précisait que la transmission des projets d'actes législatifs se limitait, comme nous l'avons souligné, à ceux relevant du domaine de la loi, et la transmission des autres projets ou propositions n'était qu'une possibilité, la capacité des Chambres à adopter des résolutions s'en trouvant limitée d'autant.

Après la révision de 2008, la distinction quant à l'obligation ou la possibilité de transmission a disparu, et la limitation au domaine de la loi également puisque désormais l'article 88-4 dispose que « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. » Le Gouvernement est donc dans l'obligation de transmettre tous les projets d'actes, qu'ils soient de nature législative ou non. En cela, le législateur n'a rien fait d'autre que de prendre note des changements introduits par le Traité de Lisbonne qui garantissent aux Parlements nationaux la transmission directe, depuis les Institutions européennes, des projets d'actes législatifs et de tous les documents de consultation, ainsi que le programme législatif annuel de la Commission (art. 1 et 2, protocole n° 1) et, surtout, leur permet d'exprimer leur avis indépendamment du fait que la mesure proposée affecte le pouvoir législatif ou le pouvoir réglementaire français.

⁵¹⁵ Art. 88-4 qui dispose, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne : « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes. » Depuis la Circulaire du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution, le Premier ministre avait cependant déjà fait preuve de sa volonté de soumettre également les propositions d'actes soumis à la procédure de codécision : « Aussi ai-je décidé que celui-ci [Parlement], alors même que l'article 88-4 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 n'est pas entré en vigueur, serait désormais mis en mesure de se prononcer sur tout projet d'acte destiné à être soumis au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne en application de la procédure dite de « codécision » régie par l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, que ce projet d'acte comporte ou non des dispositions à caractère législatif. »

La suppression de cette dernière distinction a, de surcroît, une conséquence pratique qui facilite le travail du Parlement : alors que depuis l'insertion de l'obligation pour le Gouvernement de transmettre au Parlement « les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative » (rédaction originale de l'article 88-4 tel qu'il a été inséré en 1992), le Conseil d'Etat était amené à déterminer avant toute transmission aux Chambres quelles étaient les propositions qui relevaient du domaine législatif et alors qu'il disposait, à l'origine, de huit jours pour ce faire⁵¹⁶, désormais la transmission s'effectue dans les vingt-quatre heures après leur réception par le Secrétariat Général des Affaires Européennes - ou le Secrétariat Général en matière de PESC - du Gouvernement⁵¹⁷. Grâce à ce changement, les Chambres disposent réellement des huit semaines qui leur sont attribuées pour effectuer leur contrôle, au lieu de voir le délai imparti tronqué de huit jours comme auparavant.

Le 2nd alinéa de l'article 88-4 étendant la capacité des Chambres d'adopter des résolutions sur « tout document émanant d'une institution de l'Union européenne » à partir de 2008, il n'y a plus aucune limite concernant l'objet des résolutions.

En conséquence, la capacité parlementaire d'adopter des résolutions a été largement étendue puisqu'elle n'est plus limitée aux documents transmis par le Gouvernement comme avant la réforme (« Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent. »), mais ces résolutions peuvent porter sur tous les documents transmis par les institutions de l'Union (« Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions

⁵¹⁶ « Dès réception des propositions d'actes communautaires, le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (S.G.C.I.), les transmet au Conseil d'Etat et aux ministres intéressés. Ces derniers disposent d'un délai de huit jours pour faire connaître leur analyse quant à la nature législative ou réglementaire de ces actes. » Circulaire du 21 avril 1993 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : information du Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative publiée au JORF du 22 avril 1993 page 6495.

⁵¹⁷ « 1. Dès réception des projets et propositions d'actes de l'Union européenne transmis au Conseil, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) les transmet au secrétariat général du Gouvernement (SGG) qui les adresse dans les vingt-quatre heures suivantes aux présidents des assemblées parlementaires [...] 2. Dès réception des projets et propositions d'actes de l'Union européenne transmis au Conseil, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) les transmet au secrétariat général du Gouvernement (SGG) qui les adresse dans les vingt-quatre heures suivantes aux présidents des assemblées parlementaires. ». Annexe de la Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen publiée au JORF du 22 juin 2010 page 11232.

européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, **ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.** »⁵¹⁸ (Art. 88-4)). Ainsi, l'objet des résolutions ne se limite pas aux seules propositions législatives mais peut porter par exemple sur les documents de consultation de la Commission Européenne, qu'elle leur transmet, qui plus est, directement en vertu de l'article 1 du Protocole n°1.

L'information des Chambres se trouve donc désormais garantie au niveau constitutionnel et non plus seulement par une ordonnance et elle est désormais totale. Par ailleurs, à défaut de disposer d'une capacité de contrôle réelle puisque les Commissions pour l'UE ont toujours comme seul instrument de contrôle les résolutions, elles peuvent néanmoins en adopter sur tout document européen ce qui met fin à la limitation aux seules propositions législatives existant jusqu'en 2008 ; le contrôle politique des Chambres par le biais des résolutions couvre désormais un champ plus étendu.

B. *La réforme de l'ordonnance de 1958 et des règlements parlementaires*

Suite à cette réforme constitutionnelle, l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 a été modifiée, de même que les Règlements des Assemblées.

En premier lieu, l'ordonnance, dans son article 6-bis, renvoie désormais aux Règlements des Assemblées qui fixent « la composition et le mode de désignation des membres des commissions chargées des affaires européennes mentionnées à l'article 88-4 de la Constitution ainsi que les règles de leur fonctionnement » (al. 1). Elle ne mentionne donc plus que succinctement le rôle des Commissions, désormais défini dans les Règlements (al. 2)⁵¹⁹.

C. *L'adaptation de l'Assemblée nationale*

Quant aux Règlements, celui de l'Assemblée nationale, tel qu'il a été modifié par la Résolution n° 292 du 27 mai 2009, a vu son Chapitre VII *Bis* consacré aux « Résolutions portant sur des propositions d'actes communautaires » remplacé par le Chapitre IX « Affaires européennes ». Dix

⁵¹⁸ Nous soulignons.

⁵¹⁹ L'alinéa 2 dispose ainsi simplement que « Les commissions chargées des affaires européennes suivent les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne. A cet effet, le Gouvernement leur communique les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne. Le Gouvernement peut également leur communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de leur président, tout document nécessaire. Il les tient en outre informées des négociations en cours. »

articles ont été rajoutés, si bien que ce Chapitre s'étend désormais de l'article 151-1 à 151-12, et les quatre articles préexistants ont été modifiés.

Cette réforme a tenu compte de l'instauration de la Commission des affaires européennes et modifié le nombre de ses membres par rapport à celui de la Délégation, ainsi que son rôle dans le processus d'examen des projets législatifs européens.

Ainsi, l'article 151-1 ne porte plus sur les modalités de traitement des propositions d'actes communautaires soumis par le Gouvernement, objet de l'article 151-2, mais sur la Commission chargée des affaires européennes qui « suit, dans les conditions définies au présent chapitre, les travaux conduits par les institutions européennes. » (al.1). Le nombre de ses membres – qui sont nommés pour toute la durée de la législature (al.3) - est augmenté de 36 à 48 par rapport à ceux de la Délégation, mais les critères à respecter lors de leur désignation ne varient pas (al.2). Sont également définis la composition du Bureau de la Commission (al.4), les conditions des convocations, des votes et des auditions des membres du Gouvernement ainsi que la publicité des travaux (al.5). On y prévoit aussi la possibilité d'inviter les membres français du Parlement européen aux débats, en leur attribuant seulement un vote consultatif (al.6).

L'article 151-2, qui remplace en partie l'ancien article 151-1, précise les modalités de mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution, en vertu duquel « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. » Désormais, les deux derniers alinéas de cet article ne précisent plus la procédure d'adoption des résolutions, qui ne suit plus celle des autres propositions de résolution mais la « procédure applicable en première lecture aux propositions de loi », et font l'objet de l'article 151-4⁵²⁰. La seule différence apportée aux deux premiers alinéas consiste dans la précision que la Commission des affaires européennes puisse « transmettre aux commissions permanentes, **de sa propre initiative ou à leur demande**, ses analyses assorties ou non de conclusions. Elle peut déposer un rapport d'information concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution. »⁵²¹, alors qu'auparavant elle pouvait simplement « transmettre aux commissions ses analyses assorties ou non de conclusions ». Par ailleurs, la formulation précédente laissait à penser qu'elle ne pouvait que « soit transmettre ses analyses [...], soit déposer un rapport d'information concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution », alors qu'à présent la possibilité de transmettre ses analyses et celle dont elle dispose de « déposer un rapport d'information sur tout document émanant d'une

⁵²⁰ « 1. Les propositions de résolution déposées sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution sont présentées, examinées et discutées, sous réserve des dispositions du présent chapitre, suivant la procédure applicable en première lecture aux propositions de loi, à l'exception des dispositions faisant application à ces dernières des articles 34, 40 et 41 et de l'article 42, alinéa 3, de la Constitution.

2. Les propositions de résolution contiennent le visa des documents émanant des institutions de l'Union européenne sur lesquels elles s'appuient. »

⁵²¹ Nous soulignons.

institution de l'Union européenne, concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution. » (al 3) sont séparées, et les rapports qu'elle produit peuvent porter sur tout « document émanant d'une institution européenne », alors que les analyses s'effectuent sur les « projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne soumis par le Gouvernement à l'Assemblée » (al.1).

Les « projets d'actes législatifs européens par les institutions de l'Union européenne en application de l'article 4 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » sont publiés, comme tous les « projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne soumis par le Gouvernement à l'Assemblée, en application de l'article 88-4 de la Constitution », au Journal Officiel (art. 151-3 et 151-2, al.1).

Un nouvel article 151-1-1 prévoit que « La Commission des affaires européennes peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente ou spéciale saisie au fond d'un projet ou d'une proposition de loi portant sur un domaine couvert par l'activité de l'Union européenne, formuler des observations sur toute disposition de ce projet ou de cette proposition. [Ensuite] Ces observations peuvent être présentées devant la commission permanente ou spéciale saisie au fond du projet ou de la proposition de loi. La Conférence des présidents peut autoriser la Commission des affaires européennes à présenter ses observations en séance publique. »

C'est là une faculté nouvelle qui garantit à la Commission le droit d'exprimer son avis, mais sans préciser aucunement quelle est la valeur de ces simples « observations » ; de surcroît, elle reste dépendante, encore, de la volonté de la commission saisie au fond ou de la Conférence des présidents pour pouvoir les présenter.

Outre cette possibilité générique de formuler des observations, on remarque une autre amélioration de son statut.

Précédemment, la Commission des affaires européennes – alors Délégation - instruisait simplement les propositions d'actes communautaires (art. 151-1, al.2) qui étaient ensuite étudiées par une Commission saisie au fond qui déposait un rapport (art. 151-2, al.1). La Délégation pouvait ensuite soumettre ses observations ou ses amendements, « sauf sur les propositions de résolutions déposées par l'un de ses rapporteurs » (art. 151-2, al.5) et, dans ce dernier cas, son rapporteur « particip[ait] aux travaux de la commission saisie au fond. [et] Il p[ouvait] également intervenir en séance publique après le rapporteur de la commission saisie au fond et, s'il y a[vait] lieu, le rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis. » (art. 151-2, al. 6). Son rôle était donc limité à effectuer une première instruction avec la possibilité de soumettre des observations et des amendements lors de l'examen par la commission compétente au fond.

En revanche, à présent, la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale peut examiner avant la commission compétente au fond toute autre proposition de résolution dont elle ne serait pas l'auteur (art. 151-5), et « Lorsque le Gouvernement, le président d'une commission

permanente ou le président d'un groupe le demande, la commission doit déposer son rapport dans le délai d'un mois suivant cette demande. Son rapport conclut soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition de résolution, éventuellement amendée. Le texte adopté par la Commission des affaires européennes ou, à défaut, la proposition de résolution initiale est renvoyé à la commission permanente compétente.» Ensuite, « Les propositions de résolution sont examinées par la commission permanente saisie au fond. » (art. 151-6, al. 1).

La valeur de la résolution de la Commission des Affaires européennes est maintenant, en outre, supérieure puisque « Si, dans un délai d'un mois suivant le dépôt d'une proposition de résolution sur le fondement de l'article 151-2, alinéas 2 ou 3, ou du rapport prévu à l'article 151-5, la commission permanente saisie au fond n'a pas déposé son rapport, le texte de la Commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission permanente saisie au fond. » (al.2).

Il est intéressant de noter que cette amélioration s'applique aussi en matière de subsidiarité puisque les avis motivés sont adoptés suivant la même procédure (art. 151-9)⁵²².

Enfin, si le processus permettant de demander un vote en assemblée plénière est toujours initié par le Gouvernement, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente ou le président de la Commission des affaires européennes qui saisissent la Conférence des présidents (art. 151-7, al.1), le délai pour ce faire n'est plus de huit jours francs mais de quinze, ce qui permet, sans nul doute, d'augmenter les chances d'implication de l'Assemblée. Néanmoins, la Conférence des présidents est libre d'accéder à cette requête – ou non – et, si le débat n'est pas inscrit à l'ordre du jour, « le texte adopté ou considéré comme adopté par la commission permanente saisie au fond est considéré comme définitif. » Concernant la procédure en cas d'inscription à l'ordre du jour suite à un rejet de la commission compétente au fond, elle est toujours identique : « [tout d'abord] l'Assemblée vote sur les conclusions de rejet. Si ces conclusions ne sont pas adoptées, la discussion s'engage sur les articles de la proposition ou, en cas de pluralité, de la première proposition déposée. »

Désormais, la résolution de la Commission des Affaires européennes peut donc devenir celle de l'Assemblée si la Commission compétente au fond ne dépose pas de rapport.

Par ailleurs, la capacité de contrôle des députés est également améliorée par l'article 48, al. 8 du Règlement de l'Assemblée nationale qui établit depuis 2008 que « Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. Dans le cadre de cette semaine, une séance est réservée par priorité aux questions européennes. », c'est-à-dire qu'une séance par mois est maintenant nécessairement dévolue à un débat sur les questions européennes à l'Assemblée, ce qui permet une meilleure publicité⁵²³.

⁵²² V. Partie II.

⁵²³ Cette disposition entérine une pratique existante qui voulait que chaque trimestre une séance de questions orales portant sur des sujets européens soit organisée à l'Assemblée et une séance de questions orales avec débat portant sur un sujet européen au Sénat. SAURON JEAN-LUC, 'Le contrôle parlementaire de l'activité

D. L'adaptation du Sénat

Au Sénat, le Règlement a été réformé, le 2 juin 2009, par la « Résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat », puis, le 20 décembre 2010, par une « Résolution tendant à adapter le chapitre XI bis du Règlement du Sénat aux stipulations du traité de Lisbonne concernant les parlements nationaux ». Cette dernière résolution a introduit trois articles au Chapitre XI bis du Règlement portant sur les Affaires européennes (article 73 octies, nonies et decies). Les deux derniers ont respectivement pour objet la transmission d'une demande de saisine de la CJUE des sénateurs en cas de non respect du principe de subsidiarité (contrôle *a posteriori*), et l'opposition au recours aux clauses passerelles telle qu'elle est permise par l'article 88-7 de la Constitution.

Par ailleurs, le nouvel article 73 octies définit les modalités d'adoption d'un avis motivé⁵²⁴, et d'une demande de saisine de la CJUE pour non respect du principe de subsidiarité, tels qu'ils sont prévus aux articles 88-6 et 88-7 de la Constitution. Il est ainsi établi que tout sénateur peut déposer une proposition de résolution qui est ensuite envoyée à la Commission des affaires européennes qui peut aussi déposer une proposition de résolution de sa propre initiative (al. 2). Cette proposition de résolution est ensuite, comme à l'Assemblée, transmise à la Commission compétente au fond ; cette dernière peut l'adopter ou la rejeter. Si elle ne statue pas, la résolution de la Commission pour les Affaires européennes est réputée adoptée (al.3). Par contre, la possibilité d'un examen en séance publique est, au Sénat aussi, subsidiaire puisque, d'après l'alinéa 4, « Le texte adopté dans les conditions prévues à l'alinéa 3 constitue une résolution du Sénat. », et ce n'est que si le président d'un groupe en fait la demande, que l'examen en séance publique est envisagé (al. 5). En revanche, cette demande peut être présentée « à tout moment de la procédure ». En outre, l'alinéa 8 semble également ne pas inviter les sénateurs à participer au Dialogue politique une fois le délai du Système d'alerte précoce achevé, ou, en tout cas, pas en adoptant des résolutions puisque " 8. - À l'expiration d'un délai de huit semaines à compter respectivement de la transmission du projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union ou de la publication de l'acte législatif, la procédure d'examen d'une proposition de résolution est interrompue. »

Cette procédure en vue de l'adoption d'avis motivés en matière de subsidiarité diffère, cependant, de façon importante de celle prévue pour l'adoption de résolutions européennes définie à l'article

gouvernementale en matière communautaire en France', (1999) 35 Revue Trimestrielle de Droit Européen, 171-200. p.174.

⁵²⁴ V. sur la participation du Sénat au Mécanisme d'alerte précoce : Partie II ; Chapitre 1.

73 quinquies du Règlement du Sénat ; c'est là une différence avec l'Assemblée où les deux procédures sont identiques.

En effet, pour les documents transmis par le Gouvernement, il existe deux possibilités selon que la Commission compétente au fond se saisit du projet ou de la proposition d'acte soumis au Sénat ou non. Si elle s'en saisit, à l'issue de son examen qu'elle doit réaliser sous un mois, le rapport qu'elle a préparé, qui contient – ou non - une résolution, est publié et distribué. Par contre, si un sénateur dépose une proposition de résolution alors que la Commission compétente ne s'en est pas saisie, elle est envoyée à la Commission pour l'Union européenne qui peut, dans un délai d'un mois, la rejeter ou l'approuver, après l'avoir éventuellement préalablement amendée. Par la suite, la proposition est, comme pour l'adoption des avis motivés, soumise à la Commission compétente au fond, dont le rapport est ensuite également publié et distribué. La résolution adoptée devient résolution du Sénat trois jours francs après sa publication, sauf si le « Président du Sénat, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente, le président de la commission des affaires européennes ou le Gouvernement demande, dans ce délai, qu'elle soit examinée par le Sénat. [et] Si, dans les sept jours francs qui suivent cette demande, la Conférence des présidents ne propose pas ou le Sénat ne décide pas son inscription à l'ordre du jour, la proposition de résolution de la commission devient la résolution du Sénat. » (al. 5). On remarque que les possibilités de demander un vote en session plénière sont, au Sénat, bien plus réduites qu'à l'Assemblée puisque la demande doit être déposée sous trois jours et non sous 15 jours.

Dans le cas des autres documents européens non transmis par le Gouvernement, par contre, la Commission des affaires européennes est toujours chargée de l'examen préalable⁵²⁵.

Cette procédure est semblable à celle qui existait avant le Traité de Lisbonne, à cela près qu'auparavant les propositions de résolutions étaient simplement transmises à la commission compétente, et qu'aucun délai n'était défini pour la proposition de résolution ni pour son adoption par la Commission compétente⁵²⁶, ce qui retardait de trop son adoption - 6 mois après la transmission en moyenne en 2008 - pour qu'elle pût avoir une quelconque influence sur les négociations⁵²⁷.

Dans le cadre des textes transmis par le Gouvernement, la Commission parlementaire européenne n'effectue donc plus forcément un examen préalable, mais sa proposition de résolution peut désormais devenir la résolution du Sénat, alors qu'avant la réforme du Règlement de juin 2009, une résolution non adoptée par une Commission permanente demeurait simplement lettre morte.

⁵²⁵ HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat', Paris, 2009, p. 17.

⁵²⁶ Id. p. 10.

⁵²⁷ Id. p. 11.

Par ailleurs, les délais pour la demande d'inscription à l'ordre du jour et pour la décision de la Conférence des Présidents ont été raccourcis de dix et quinze jours à trois et sept jours respectivement. D'après Hubert HAENEL, « Ces nouvelles dispositions vont remédier à l'un des principaux défauts de la procédure antérieure, qui était de ne pas inciter suffisamment à l'adoption rapide de résolutions européennes », ce qui permettra au Sénat de se prononcer à temps pour exercer une influence.⁵²⁸

Ainsi, alors que la Commission pour les Affaires européennes est toujours impliquée en vue de l'approbation d'un avis motivé, elle ne l'est pas nécessairement dans le cadre de l'approbation d'une simple résolution. Et, dans les deux cas, la participation de l'Assemblée n'est que subsidiaire, puisque l'inscription à l'ordre du jour n'a lieu que sur demande et qu'elle peut être rejetée.

E. La Circulaire de 2010

La Circulaire adoptée le 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen précise, enfin, les modalités de transmission des propositions et documents européens au titre de l'article 88-4 de la Constitution et de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Est ainsi établie, en application de l'article 88-4, une procédure pour les projets et propositions d'actes de l'Union relevant du domaine de la PESC, et ceux n'en relevant pas, le ministère des Affaires étrangères étant aussi impliqué dans le premier cas. Au titre de l'article 6 bis, ce sont les documents de consultation, les ordres du jour des Conseils et des informations concernant des procédures précontentieuses qui sont adressés.

On peut noter que le Gouvernement attribue aux résolutions une valeur très relative puisqu'il ne s'engage toujours qu'à examiner « les suites à donner aux résolutions des assemblées, eu égard à la position française ».

Depuis 2010, sont transmises aux assemblées les « fiches d'impact simplifiées », introduites en 2004 au niveau gouvernemental, et qui doivent être produites dans les trois semaines suivant la transmission du projet. Il s'agit là d'une « analyse préalable de ses impacts juridiques, budgétaires, techniques ou administratifs, y compris, le cas échéant, pour les collectivités territoriales, ainsi que de ses conséquences sur le secteur d'activité concerné. » Ces fiches tournées clairement vers l'impact au niveau national, ne prennent donc pas en compte les questions juridiques de compétences de l'Union, de proportionnalité ou de subsidiarité, et n'ont pas pour fonction de refléter l'avis du Gouvernement.

⁵²⁸ Id. p.17.

Cette même Circulaire confirme, par ailleurs, une nouvelle fois le délai limité de quatre semaines pour l'examen des documents transmis au nom de l'Ordonnance de 1958, alors que les autres documents bénéficient donc du délai étendu à huit semaines, conformément à ce qui est établi dans le Protocole n°1 du Traité de Lisbonne.

La procédure d'examen accéléré est ainsi maintenue ; toutefois, les modalités, notamment en termes de délais, n'en sont pas précisées. La réserve d'examen parlementaire est, elle aussi, confirmée. Si les Assemblées ont déposé une proposition de résolution dans les délais autorisés, en cas d'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres, le Gouvernement demande un ajournement via la Représentation permanente si la demande d'inscription est inférieure à 14 jours avant la tenue du Conseil des ministres. Si, en revanche, la demande d'inscription s'effectue plus de 14 jour avant la réunion, « Le règlement intérieur du Conseil ne permet pas à un Etat membre, dans cette hypothèse, de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour. » mais « sauf urgence ou motif particulier, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de demander le report de l'adoption du texte à un ordre du jour ultérieur du conseil des ministres ou de subordonner le vote définitif par la France du texte à une prise de position du Parlement. »

Le Gouvernement se pose ainsi en défenseur du Parlement, assurant qu'il « veillera en tout état de cause au respect du délai prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux ».

F. Conclusion

L'analyse de l'adaptation de la France démontre ainsi que les réformes entreprises suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne ont bien amélioré la position des Commissions des Affaires européennes.

En effet, alors qu'elles ne sont toujours pas des commissions sectorielles ordinaires, elles ne sont plus autant dépendantes des Commissions compétentes au fond puisque si ces dernières n'adoptent pas leurs résolutions dans un délai d'un mois, elles sont réputées adoptées.

Quant à l'implication des assemblées réunies en session plénière, même si elle n'est toujours pas automatique, elle est désormais facilitée.

Enfin, on constate qu'en France l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne n'a pas entraîné de renforcement dans l'obligation pour le Gouvernement de suivre l'avis du Parlement puisqu'il n'est toujours tenu à rien de plus qu'à une prise en compte et il ne lui fournit – toujours – que des informations concernant l'impact national des propositions législatives européennes et aucun renseignement susceptible de faciliter l'examen parlementaire.

Conclusion de la Section 1

L'étude de l'adaptation au Traité de Lisbonne des cinq Etats membres analysés ici révèle que les dispositions du nouveau Traité ont pu être un moteur de changements, mais qu'elles représentent – surtout – un minimum commun à tous les Parlements.

Presque quatre ans après l'entrée en vigueur du Traité, en effet, les cinq Etats se sont désormais adaptés pour leur mise en œuvre, l'Allemagne, le Royaume Uni, et l'Italie plus récemment, allant au-delà du contenu du Traité.

En France, et en Espagne, en revanche, seul le minimum nécessaire a été garanti aux Chambres. Qui plus est, au vu de la relation existant entre le Parlement et le Gouvernement dans ces deux Etats, il n'y a que peu de chances pour que des changements en faveur du Parlement interviennent dans un futur proche.

S'agissant de l'Allemagne et de l'Italie, il conviendra d'observer si les parlements font réellement usage des possibilités qui leur sont garanties puisque l'étude de leurs pratiques jusqu'à 2009 a démontré que ce n'était que rarement le cas.

Quant au Royaume Uni, comme il a été vu, les nouveautés les plus importantes sont liées à la nécessité d'organiser un référendum ce qui, en soi, est déjà une menace suffisamment importante pour contraindre dans leur prise de position les représentants britanniques à Bruxelles.

On distingue donc un clivage entre les Etats dans lesquels le Parlement est plutôt « fort » dans le domaine européen – c'est le cas de l'Allemagne et du Royaume Uni – et ceux dans lesquels le Parlement est plus « faible » si on observe leur adaptation aux nouveaux droits attribués aux Parlements nationaux en 2009. En effet, dans le premier groupe d'Etats membres, les droits garantis aux Assemblées par le Traité ont été largement étendus, alors que, dans le second groupe, on s'est surtout limité à transcrire ceux que leur octroie le Traité, l'Italie faisant figure d'exception suite à l'adoption de la loi de 2012. Comme nous l'avons relevé, on doit cependant prendre en compte que ces procédures sont vouées à demeurer exceptionnelles.

Nous étudierons à présent l'influence spécifique qu'ont pu avoir les nouveautés introduites suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne sur les rapports entre Parlement et Gouvernement.

Section 2. Les rapports entre Parlement et Gouvernement

Comme nous l'avons observé dans la Première Section, l'introduction de nouvelles prérogatives attribuées directement aux Parlements nationaux par le Traité de Lisbonne a requis une adaptation dans chacun des Etats étudiés, adaptation qui a pu être l'occasion d'une revalorisation de la participation parlementaire en matière européenne.

Toutefois, ces nouveautés n'ont pas simplement eu une influence sur la place des Parlements dans les Etats membres. Elles ont également modifié les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Dans cette Seconde Section, nous nous attacherons à étudier la relation entre Parlement et Gouvernement afin d'observer quel est le niveau d'information des Chambres en matière européenne et quelles sont leurs capacités d'influence et de contrôle .

En effet, comme il a été relevé dans les Sections précédentes, l'information – du Gouvernement vers les Chambres – va déterminer leur capacité d'influence, de même que les instruments mis à leur disposition pour effectuer ce contrôle du Gouvernement en matière européenne. Ce sont donc ces deux aspects qui seront pris ici pour axes d'études.

§1. Royaume Uni

Comme il a été rappelé précédemment, au Royaume-Uni le lien existant entre le Gouvernement et le Parlement est d'une nature particulière puisque le Parlement est détenteur de la souveraineté, les ministres doivent obligatoirement appartenir à une des deux Chambres et, traditionnellement, c'est un système bipartite dans lequel le parti d'opposition forme lui aussi un « gouvernement fantôme », un *shadow cabinet*⁵²⁹. En outre, la relation entretenue par chacune des Chambres avec le Gouvernement est de nature différente puisque le rapport de confiance entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif n'existe qu'avec les *Commons*. Le veto législatif des *Lords* peut être surmonté et la Chambre haute ne dispose pas de prérogatives en matière budgétaire.

Puis, au Royaume-Uni - comme dans les autres Etats étudiés ainsi que cela sera souligné -, le Parlement peut, d'une part, exercer une influence sur le Gouvernement avant la tenue des négociations au sein du Conseil, en examinant les documents et propositions législatives (*scrutiny*) et, d'autre part, demander au Gouvernement de rendre des comptes une fois le processus terminé (*accountability*).

Pour cela, les Chambres disposent de divers instruments de contrôle, et il s'agira, dans cette partie, de déterminer si l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a provoqué des changements. Sera ainsi observé que la portée des procédures de contrôle introduites par les lois de 2008 et de 2011 est limitée dans les affaires courantes (A) et qu'à une information abondante s'oppose leur influence encore restreinte (B).

Avant de s'attacher à répondre à cette question, il faut souligner qu'actuellement le Royaume-Uni traverse une profonde crise politique qui affecte sa participation au processus d'intégration européenne. Dans un tel contexte caractérisé par un euroscepticisme grandissant qui a déjà motivé l'adoption en 2011 d'un nouvel *European Union Act* requérant, entre autres, l'organisation d'un référendum pour l'adoption de nouvelles réformes des Traités – sous certaines conditions, certes -, il apparaît que les mécanismes de contrôle de l'action du Gouvernement revêtent une importance particulière. Il sera ici fait état de leurs caractéristiques et de leur fonctionnement jusqu'à 2012.

A. Un contrôle tenu introduit par les lois de 2008 et 2011 à la portée relative dans les affaires courantes

⁵²⁹ V. sur le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale d'une manière générale : WEBER-PANARIELLO PHILIPPE A., *Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995. p. 30 et s.

Comme nous l'avons vu, la loi qui a permis la ratification du Traité de Lisbonne, le *European Union Act* de 2008, avait déjà introduit des restrictions particulières en cas de recours aux clauses passerelles puisqu'elle avait étendu la participation du Parlement à toutes les possibilités de recours et non seulement à celles pour lesquelles l'approbation parlementaire était requise dans les Traités (l'article 6 concerne tout usage des articles 48-6, 48-7, 31-3 TUE et 81-3, 153-2, 192-2, 312-2, 333-1, 333-2 TFUE).

Après l'entrée en vigueur de cette loi, « un ministre de la Couronne ne p[ouvait] pas voter en faveur ou soutenir autrement une décision dans aucun de ces cas à moins que le Parlement n'ait donné son approbation. » (art. 6, 1). Le 2nd paragraphe précisait en outre que l'accord du Parlement était considéré comme étant donné lorsque « dans chacune des Chambres du Parlement un ministre de la Couronne propose une motion spécifiant que la Chambre approuve l'intention du Gouvernement de sa Majesté de soutenir l'adoption d'un projet de décision spécifique et que chacune des Chambres adopte la motion sans amendement. »

Ainsi au Royaume-Uni, les deux Chambres sont associées à cette décision, et l'approbation des *Commons* est requise, garantissant ainsi l'existence d'un consensus, d'une part, et un contrôle étroit de l'action gouvernementale d'autre part.

Ce contrôle était d'autant plus étroit que l'alinéa 3 de ce même article 6 prévoit la possibilité que les Chambres incluent dans la motion visant un projet de décision certaines restrictions qui, si elles ne sont pas respectées, équivalent à l'annulation de l'autorisation des Chambres.

Néanmoins, en ce qu'elle ne prévoyait que l'adoption de motions, la loi de 2008 permettait certes l'exercice d'un contrôle mais infiniment moins contraignant que la loi approuvée en 2011, le *European Union Act* de 2011, qui prévoit l'organisation de référendum dans certains cas (a) et l'adoption de lois le cas échéant (b), les motions étant désormais marginalisées.

a. La nécessaire approbation populaire via référendum

Depuis l'adoption de la loi de 2011, l'approbation populaire est désormais prévue et requise dans de très nombreux cas⁵³⁰. La proposition de décision doit donc être d'abord approuvée par une loi, avant d'être soumise à référendum, si nécessaire.

Ainsi, si on propose un Traité modifiant ou remplaçant les TUE et TFUE (art. 2) ou si on envisage un recours à l'article 42-2 TUE (art. 6-2), un référendum doit désormais être organisé sauf si les

⁵³⁰ Nous consacrons une sous-partie à ce contrôle qui bien que ne renforçant pas directement les prérogatives parlementaires en matière européenne contribue à limiter fortement la capacité d'action du Gouvernement qui ne peut exercer la même influence sur le peuple britannique que celle dont il dispose sur la *House of Commons* où une majorité le soutient. Notons néanmoins qu'en vertu de la loi de 2011, les Chambres n'approuvent plus de motion pour un recours aux clauses passerelles mais une loi.

conditions d'exceptions sont réunies. L'approbation populaire est également requise lorsque l'article 48-6 TUE est utilisé en vue de : « l'extension des objectifs de l'UE tels qu'ils sont définis à l'article 3 TUE ; l'attribution à l'UE d'une nouvelle compétence exclusive ; l'extension d'une compétence exclusive de l'UE ; l'attribution à l'UE d'une nouvelle compétence partagés avec les Etats membres ; l'extension d'une compétence de l'UE partagée avec les Etats membres ; l'extension de la compétence de l'UE dans le domaine de la coordination des politiques économiques et d'emploi ou de la Politique étrangère et de sécurité commune ; l'attribution à l'UE d'une nouvelle compétence de mener des actions visant à appuyer, coordonner ou compléter les actions des Etats membres ; l'extension d'une compétence d'appui, de coordination ou de complément de l'UE ; l'attribution à une institution ou un organe de l'UE du pouvoir d'imposer une condition ou une obligation au Royaume-Uni, ou la suppression de toute limitation d'un pouvoir de ce type imposé à une institution ou un organe de l'UE ; l'attribution à une institution ou un organe de l'UE d'un nouveau pouvoir ou d'un pouvoir plus étendu d'imposer des sanctions au Royaume-Uni ; tout amendement à une disposition contenue dans le tableau 1 qui élimine la nécessité qu'une décision soit prise à l'unanimité, par consensus ou d'un commun accord ; tout amendement de l'article 31(2) du TUE (décisions relatives à la politique étrangère et de sécurité pour laquelle s'applique la majorité qualifiée) qui retire ou amende la disposition permettant à un membre du Conseil de s'opposer à l'adoption d'une décision à la majorité qualifiée ; tout amendement de toute provisions définies au paragraphe (3) qui retire ou amende la disposition permettant à un membre du Conseil, en rapport avec un projet d'acte législatif, d'assurer la suspension de la procédure législative ordinaire » (art.4-1).

On constate que la liste des occurrences dans lesquels un référendum est nécessaire en cas de recours à l'article 48-6 TUE est ainsi particulièrement longue et précise. Cette clause passerelle qui ne nécessitait que l'approbation d'une motion en vertu de la loi de 2008 requiert donc désormais l'organisation d'un référendum dans de très nombreuses circonstances.

Un référendum est de surcroît encore nécessaire dans d'autres très nombreuses circonstances, comme par exemple lorsque le Gouvernement doit faire connaître sa position au Conseil dans le cadre de la participation du Royaume-Uni au Parquet européen (art. 6-3), pour toute décision dans le cadre de l'article 31-3 TUE permettant un accord à la majorité qualifiée ou tout recours à l'article 48-7 TUE qui viserait le passage au vote à la majorité qualifiée ou l'application de la procédure législative ordinaire au lieu d'une procédure législative spéciale requérant l'approbation à l'unanimité du Conseil (art. 6-5) – c'est là une clause passerelle dont le recours n'était également, d'après la loi de 2008, que conditionné à l'approbation d'une motion parlementaire. En outre, toute décision prise en vertu de l'article 86-1 TFUE ayant trait à la participation du Royaume-Uni au Parquet européen serait concernée également, de même que les cas où, le Royaume-Uni étant devenu un membre du Parquet européen, serait envisagée une décision en vertu de l'article 86-4 TFUE visant à étendre ses pouvoirs, ainsi que toute décision prise en vertu de l'article 140-3 qui doterait le

Royaume-Uni de l'Euro. Cette condition s'applique aussi à tous les autres cas de recours aux clauses passerelles prévues aux articles 153-2, 192-2, 312-2, 333-1, 333-2 TFUE ainsi qu'en cas d'application de l'article 4 du Protocole Schengen qui éliminerait les frontières du Royaume Uni (art. 6-5).

Une alternative au référendum a cependant été prévue et, d'après l'article 4, il ne sera pas nécessaire en cas de « codification d'une pratique découlant du TUE ou du TFUE liée à l'exercice précédent d'une compétence existante, l'élaboration d'une disposition ne s'appliquant qu'aux autres Etats membres en dehors du Royaume Uni et dans le cas d'un Traité ayant pour objet l'adhésion d'un nouvel Etat membre »

Cette disposition semble laisser une certaine marge d'appréciation au Gouvernement quant à ce qui relève de la « codification d'une pratique découlant du TUE ou du TFUE ». Et, la question – sensible politiquement – de l'adhésion de nouveaux Etats n'a pas été incluse dans la définition des cas qui nécessitent l'organisation d'un référendum.

Au surplus de cette nécessité d'organiser une consultation populaire - qui est certes plus visible mais qui attribue somme toute un pouvoir au peuple britannique et non à ses représentants parlementaires - le contrôle de l'action du Gouvernement en matière européenne est également renforcé puisque désormais l'approbation d'une loi d'autorisation est requise pour que le Gouvernement puisse agir au niveau européen⁵³¹ ; cette nouveauté consolide effectivement le poids du Parlement en matière européenne.

Ainsi, il apparaît que l'exigence de consultation populaire a été prévue dans de très nombreux cas. Néanmoins, eu égard aux circonstances dans lesquelles cette consultation est requise et aussi aux conditions qui permettent de s'en dispenser, il semblerait qu'en réalité l'organisation de référendums soit vouée à demeurer largement exceptionnelle et à concerner uniquement d'éventuels profonds changements dans la participation britannique au processus d'intégration européenne⁵³².

b. Les cas où seule une loi ou une motion est requise

D'autre part, la loi de 2011 conditionne certaines décisions à l'approbation préalable d'une loi ou d'une motion par le Parlement.

⁵³¹ Art. 7-2 ; 7-4 et 8.

⁵³² En 2011, le recours à l'article 48-6 TUE pour permettre la réforme de l'article 136 TFUE et l'approbation du Mécanisme Européen de Stabilité n'avait d'ailleurs pas requis l'organisation d'un référendum (*European Union (Approval of Treaty Amendment Decision) Act 2012*).

Les Chambres doivent donner leur accord par loi sur la décision dans les cas suivants (art.7-2) : « une décision en vertu de l'article 25 TFUE permettant l'adoption de dispositions visant à renforcer ou ajouter des Droits définis à l'article 20-1 TFUE (droits des citoyens de l'Union européenne) ; une décision en vertu de l'article 223-1 TFUE permettant la définition des dispositions nécessaires pour l'élection des membres du Parlement européen telles que définies dans cet article ; une décision en vertu de l'article 262 TFUE permettant l'attribution de compétence à la Cour de Justice de l'Union européenne en cas de conflits liés à l'application de normes adoptées en vertu des dispositions des Traités créant des droits européens à la propriété intellectuelle ; une décision prise sur la base de l'article 311 du TFUE d'adopter une décision définissant des dispositions relatives au système de ressources propres de l'Union européenne ».

En revanche, dans d'autres circonstances, c'est le projet de décision (*draft decision*) et non la décision finale en elle-même qui doit faire l'objet de l'approbation d'une loi (art. 4). Ces cas comprennent : certains recours aux clauses passerelles pour lesquels un référendum n'est pas nécessaire (art. 48-7 TUE) ; une décision prise en vertu de l'article 17-5 TUE visant à modifier le nombre de membres de la Commission européenne ; une décision qui restreindrait la libre circulation des capitaux en direction ou en provenance d'Etats tiers ou encore l'adoption de nouvelles dispositions visant à remplacer le Protocole n°12 sur la procédure en cas de déficit excessif.

Le recours à l'article 352 TFUE (clause de flexibilité) est, d'autre part, régulé séparément (art. 8). Il est prévu qu'un ministre ne puisse donner son approbation à un recours à l'article 352 sauf si une des conditions suivantes est remplie : la proposition de décision est approuvée par une loi (8-3) ; un ministre propose une motion visant à l'approbation de l'intention du Gouvernement de soutenir une proposition de décision spécifique et considère que cette mesure est urgente et chacune des Chambres approuve cette motion sans l'amender (8-4) ; un ministre a fait une déclaration devant le Parlement à propos de cette proposition en indiquant que selon lui cette décision n'affecte qu'un ou plusieurs objets dispensés d'approbation (8-5) définis au paragraphe qui suit (dispositions équivalentes à celles déjà adoptées sur la base de l'article 352 ; prolongation ou renouvellement d'une mesure déjà adoptée ; extension d'une mesure déjà adoptée à un autre Etat membre ou un autre Etat ; révocation d'une mesure adoptée sur la base de cet article ; consolidation de mesures existantes sans modification de la substance).

Toute modification liée au Titre V de la partie 3 du TFUE (Espace de liberté, de sécurité et de justice) est aussi sujette à des conditions d'approbation parlementaire particulières sous forme de motion ou d'accord suite à l'annonce des intentions du Gouvernement (à l'exception d'un recours à l'article 4 du Protocole sur l'Espace de liberté, de sécurité et de justice) (art. 9).

Enfin, l'article 10 prévoit encore qu'aucun ministre ne puisse donner son accord au Conseil sauf si le Parlement a approuvé une motion ou manifesté son intention de soutenir une proposition de décision dans les matières suivantes : élargissement des droits en matière de la libre prestation de services aux ressortissants d'Etats tiers permis par l'article 56 TFUE ; amendements de dispositions du Statut du Système européen de Banques centrales ou de la Banque centrale européenne prévus à l'article 129-3 TFUE ; augmentation du nombre d'avocats généraux (art. 252 TFUE) ; création de cours spécialisées rattachées à la Cour générale (art. 257 TFUE), amendement du statut de la CJUE (Art. 281 TFUE) ; amendement du statut de la Banque européenne d'investissement (art. 308 TFUE). C'est aussi le cas si le Conseil agit en vertu de l'article 48-7 TUE dans le cadre d'une procédure ne requérant pas l'unanimité (§3) ou dans le cadre de l'adhésion de l'UE à la Convention Européenne des Droits de l'Homme prévue à l'article 6-2 TUE (§4).

Au vu des dispositions extrêmement détaillées contenues dans l'*European Union Act* de 2011, il ressort que l'action du Gouvernement au niveau européen peut être contrôlée à des degrés divers mais que pour ce contrôle l'implication des deux Chambres est toujours requise.

Comme énoncé précédemment, les circonstances requérant l'approbation par référendum et même par loi paraissent, à première vue, être vouées à demeurer exceptionnelles, alors que la nécessité du vote d'une motion, comme dans le cadre d'un recours à l'article 352 TFUE, pourrait se présenter plus fréquemment.

Mais peut-être le caractère exceptionnel de ces référendums n'est-il pas lié au caractère exceptionnel des mesures qui le requièrent comme cela a pu être dit des clauses passerelles. En effet, un référendum est nécessaire même pour le changement de classification d'une compétence complémentaire à compétence partagée⁵³³. La menace de devoir organiser un référendum serait donc plutôt l'élément susceptible d'avoir une influence sur la position britannique au niveau européen, et elle pourrait être plus réservée pour cette raison⁵³⁴.

De surcroît, les conditions définies par la loi dans l'exercice de l'article 48-6 qui ne doit pas conduire à l'augmentation des compétences de l'Union n'est autre que la reprise de ce que stipule le Traité. Comme le souligne Joe MURKENS, la proposition ne peut en aucun cas viser à une augmentation des compétences de l'Union d'après la règle européenne et, en ce sens, la loi de 2011 n'introduit aucune nouveauté⁵³⁵. Cet auteur met également en exergue le fait que toute révision des Traités qui doit être soumise à un référendum doit de toute façon être approuvée à l'unanimité au sein du Conseil ; une opposition britannique serait donc suffisante pour bloquer l'initiative. Il s'agit plutôt d'une clause visant à empêcher un Gouvernement futur de souscrire à un nouveau Traité ou à une révision sans référendum, ce qui n'est pas sans poser la question de la compatibilité de cette mesure

⁵³³ MURKENS JO, 'The European Union Act 2011: a failed statute', (2012) 3 Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 396-408. p.405.

⁵³⁴ Joe MURKENS cite ici l'argument avancé par Paul YOWELL pour qui Cameron a refusé de signer le *Fiscal Compact* pour éviter toute possibilité de référendum. Id. p. 406.

⁵³⁵ Id. p. 399.

avec l'interdiction pour un Parlement de contraindre (*bind*) tout Parlement futur qui est tout aussi souverain⁵³⁶. « En cherchant à restaurer la souveraineté nationale, l'*European Union Act* a, paradoxalement, restreint la souveraineté parlementaire » désormais partagée avec le Peuple⁵³⁷.

Jo MURKENS insiste également sur le caractère obligatoire du référendum (*must be held*) ce qui limite le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement et constitue clairement une riposte à l'échec du Parti Conservateur qui avait sollicité un référendum sur le Traité de Lisbonne⁵³⁸, même si, comme cela a été démontré, les cas dans lesquels l'exception s'applique ne sont pas clairement définis. D'ailleurs, il peut apparaître surprenant que ce soit au ministre d'en juger, et cette décision pourra toujours faire l'objet d'un contrôle juridictionnel alors que les auteurs de cette loi souhaitaient justement réduire le pouvoir des Cours en matière européenne⁵³⁹.

Il conviendra donc d'observer quelles sont les conséquences à plus longs termes de cette loi qui, d'une certaine façon, restreint quelque peu la souveraineté parlementaire absolue en confiant au Peuple la capacité de se prononcer en dernier lieu.

B. *Une information abondante face à une influence restreinte au quotidien*

En dehors des cas visés par la loi de 2011, les voies d'information et de contrôle qui existaient auparavant perdurent. Déjà avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les deux Chambres disposaient de capacités d'information et de contrôle étendues qu'elles ont acquises progressivement : jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, leur examen et leur possibilité de solliciter l'interposition d'une réserve d'examen parlementaire se limitaient par exemple au pilier communautaire ; mais depuis la prise de pouvoir du parti Travailliste en 1997, elles avaient été élargies à toutes les questions européennes et les documents transmis pour examen ou information étaient nombreux, comprenant toute proposition législative quelle que soit la procédure d'adoption, tout document soumis au Conseil Européen, au Conseil ou à la Banque Centrale Européenne (livres blancs et livres verts par exemple), tout document ayant trait à la PESC ou à la coopération judiciaire et policière, tout document soumis à d'autres institutions et enfin tout document transmis à la Chambre des *Commons* par un ministre, ceci le dotant d'une capacité discrétionnaire d'élargir la définition du Règlement (art. 143, 1 Règlement)⁵⁴⁰.

⁵³⁶ Id. p.400.

⁵³⁷ Id. p.404.

⁵³⁸ Id. p.400-401.

⁵³⁹ Id. p.402.

⁵⁴⁰ V. développement dans le Chapitre 1.

CARTER CAITRIONA A., 'The Parliament of the United Kingdom: From Supportive Scrutiny to Unleashed Control?', in *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, MAURER, Andreas & WESSELS, Wolfgang, NOMOS, 2002.395-423. P.407. Voir, quant à l'élargissement du spectre des documents reçus, les art. 143 du Règlement des Commons avant et après la réforme de 1998. 1997 : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmstords/pubbs--n.htm#143> et 1999 :

Nous étudierons donc d'abord l'information des Chambres (a) avant d'analyser leurs capacités d'influence (b).

a. *L'information étendue des Chambres*

Comme déjà souligné dans la Section 1 du présent Chapitre, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne n'a pas provoqué de modification quant à la liste de documents transmis aux Chambres. La seule différence est liée au fait que désormais les Institutions européennes transmettent tous les documents aux Parlements nationaux dans le cadre du Protocole n°1 et de l'Initiative Barroso et, en conséquence, le parlement britannique reçoit donc ces documents par deux voies, une nationale et l'autre européenne.

Il convient par contre de mettre en exergue la tradition existant pour le Gouvernement de transmettre aux Chambres les documents européens accompagnés de Mémoires explicatifs. Les Mémoires doivent être transmis par le ministère correspondant sous dix jours après la transmission de tout document et préciser les implications légales, politiques et financières, ainsi que le calendrier d'examen prévu au Conseil des Ministres⁵⁴¹. Le degré de détail de l'analyse à effectuer est absolument remarquable : elle est définie dans le Guide pour les ministères sur l'examen parlementaires des documents de l'Union Européenne⁵⁴² et doit contenir, entre autres, la base juridique, l'impact sur le Royaume-Uni, l'applicabilité à Gibraltar et même une analyse du point de vue des droits de l'Homme⁵⁴³.

De plus, une section devait déjà être spécialement dédiée à l'examen de la subsidiarité depuis le Traité d'Amsterdam⁵⁴⁴, et les instructions données aux membres du Gouvernement pour effectuer cette tâche sont particulièrement précises puisqu'elles stipulent que l'évaluation de la Commission parlementaire Européenne doit être étudiée. De plus, en cas de désaccord, le Gouvernement doit « prendre garde à ce que sa position soit justifiée objectivement » et non provoquée par des raisons politiques ou un désaccord sur la base juridique⁵⁴⁵.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmstords/pubbs--n.htm#143>. Sur la dernière catégorie de documents : HARDY PAUL, 'United Kingdom. The role of National parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union. Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010 Vol.1*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.519-558. p. 524.

⁵⁴¹ CABINET OFFICE, 'Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments. ', in 2009).p. 7-8. Ce document est encore en cours d'actualisation suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

⁵⁴² Id. p. 24-29.

⁵⁴³ Cette dimension revêt une importance particulière depuis l'adoption du *Human Rights Act* de 1998 qui a profondément modifié le rapport du Royaume Uni avec les Traités internationaux, et en particulier européens, de protection des droits de l'Homme.

⁵⁴⁴ En conséquence, le Traité de Lisbonne n'a pas marqué de changement dans ce domaine.

⁵⁴⁵ CABINET OFFICE, 'Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments. ', in 2009).p. 27-28.

Il est intéressant de remarquer également que tous ces mémorandums sont mis à disposition du public via le site internet du Gouvernement⁵⁴⁶, et contribuent grandement au processus d'examen (*scrutiny*) et de contrôle (*accountability*) puisqu'ils sont considérés comme l'expression de la position du ministre par le Parlement. Ils peuvent être amenés à être actualisés si la proposition fait l'objet de changements substantiels au cours de son examen à Bruxelles⁵⁴⁷.

Ils permettent en outre la participation de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord puisque ces régions sont consultées lorsque leur « intérêt » est affecté⁵⁴⁸.

Il existe, de plus, une tradition d'échange écrit entre les *Lords*, les membres des *Commons* et les ministres pour avoir plus d'informations lorsqu'un document est analysé, le mémorandum explicatif fourni n'étant pas toujours suffisant⁵⁴⁹ ; même si les ministères doivent y répondre sous dix jours, ils ne le font pas toujours⁵⁵⁰.

Il ressort donc que les Chambres parlementaires britanniques n'ont, d'une manière générale, pas de déficit d'information et sont même plutôt privilégiées par rapport à d'autres Parlements, recevant systématiquement des Mémorandums explicatifs, même si des retards sont, en 2012 encore, à déplorer⁵⁵¹ et si la Commission d'examen européenne des *Commons* se sent peut-être plutôt submergée par ces informations au vu de ses faibles capacités et certains envisagent leur limitation à certains types de documents et de restreindre leur portée⁵⁵².

b. Une influence limitée

Pour ce qui est de l'influence réelle du Parlement sur l'action européenne du Gouvernement, elle demeure limitée.

Au Royaume-Uni, les Chambres bénéficient d'une réserve d'examen parlementaire automatique, c'est-à-dire que tant qu'elles n'ont pas déclaré leur contrôle achevé (*cleared the document*), en règle

⁵⁴⁶ <http://europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk/> (22.01.2013).

⁵⁴⁷ CABINET OFFICE, 'Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments.', in 2009). p. 8.

⁵⁴⁸ Voir Section 2 de ce Chapitre.

⁵⁴⁹ EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Report on 2010-2012', House of Lords London, 2012.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldcom/13/1302.htm> p. 9 pour les *Lords*.

⁵⁵⁰ Id. p. 30.

⁵⁵¹ Id. p.30.

⁵⁵² 'European Scrutiny Committee - Written Evidence', London, 2012. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmeuleg/writev/euscrutiny/contents.htm>.

générale, le Gouvernement n'est pas autorisé à poursuivre les négociations au sein du Conseil des Ministres⁵⁵³.

Instaurée en 1980, son fonctionnement se fonde sur une Déclaration spécifique à chacune des Chambres. Celle des *Lords* a été revue pour la dernière fois après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 30 mars 2010, alors que celle des *Commons* n'a pas été modifiée depuis le 17 novembre 1998.⁵⁵⁴

Leur contenu est très similaire⁵⁵⁵. La Déclaration de la *House of Lords*⁵⁵⁶ établit que « 2. [...] aucun Ministre de la Couronne ne peut donner son accord au Conseil ou au Conseil européen sur aucun document soumis à l'examen du *European Union Committee* [...] alors que le document est toujours en cours d'examen. 2. Un document est en cours d'examen si (a) l'*European Union Committee* a fait un rapport sur un document à la Chambre pour être débattu, mais que le débat n'a pas encore eu lieu. (b) En tous les cas, la Commission n'a pas encore indiqué avoir terminé l'examen. » En outre, la Déclaration définit ce qu'il faut entendre comme un accord (3 & 4) et prévoit des exceptions à l'interdiction ministérielle s'il « (a) considère qu'il est confidentiel, routinier ou trivial, ou s'il s'agit substantiellement d'un document sur lequel l'examen a déjà été conduit, (b) si le *European Union Committee* a indiqué que l'approbation n'avait pas besoin d'être suspendue jusqu'à l'issue de l'examen, (c) si le Ministre décide que, pour des raisons spéciales, un accord doit être donné ; mais il doit expliquer ses raisons : (i) dans tous ces cas-là, au *European Union Committee* à la première opportunité après avoir pris cette décision ; et (ii) si la Commission a fait un rapport pour débat dans la Chambre, à la Chambre au moment de l'ouverture du débat sur le rapport. »

Mais le Gouvernement ne respecte pas toujours la réserve parlementaire. A titre d'exemple, entre juillet 2010 et juin 2011, c'est à cinquante reprises que la réserve parlementaire des *Lords* n'a pas été respectée⁵⁵⁷. Dans le cas de la Chambre haute, cependant, peut-être ceci est-il dû à la durée requise pour mener à bien les enquêtes et/ou publier les rapports, la réserve n'étant considérée comme levée qu'une fois que le Gouvernement a répondu au Rapport.

Les *Lords* contrôlent strictement ces cas de non-respect et si les raisons avancées par le Gouvernement ne sont pas satisfaisantes, ils posent une question parlementaire imposant une

⁵⁵³ CABINET OFFICE, 'Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments. ', in 2009), p. 9.

Voir sur l'évolution initiale de la réserve parlementaire et de son exercice: BATES J.N., 'European Community legislation before the House of Commons', (1991) 12 Statute Law Review, 109-134. p.119-121.

⁵⁵⁴ *Resolution of the House of 17 November 1998 (The Scrutiny Reserve Resolution)*. HOUSE OF COMMONS, 'The European Scrutiny System in the House of Commons', House of Commons, London, 2012.<http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202012.pdf> (31.03.2013) p. 22.

⁵⁵⁵ Les différences existant sont liées aux procédures des deux Chambres non identiques : ainsi, aux *Commons* la Chambre est impliquée lorsque le *Select Committee* le recommande alors que chez les *Lords* elle l'est en cas de rapport soumis à l'Assemblée.

⁵⁵⁶ *Scrutiny Reserve Resolution*. 30 mars 2010. Reproduite dans: COMMITTEE EUROPEAN UNION, 'Report on 2010-12', House of Lords, London, 2012, p. 46-47.

⁵⁵⁷ EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Report on 2010-2012', House of Lords London, 2012.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldcom/13/1302.htm> p. 31.

réponse écrite. Le recours à cette mesure est néanmoins exceptionnel (une seule au cours de la session 2010-2012)⁵⁵⁸.

Pour ce qui est du contrôle quotidien de l'action du Gouvernement, il est flagrant que la *House of Commons* effectue présentement un suivi moins approfondi que la *House of Lords*.

Le Gouvernement prononce toujours une déclaration avant et après la tenue des réunions du Conseil et informe les Chambres à cette occasion de l'identité du représentant britannique, des sujets principaux qui ont été abordés, et la position que le Royaume Uni prévoit d'adopter ou a adopté. En dehors des périodes de session, ces rapports se font sous forme de lettres adressées aux Présidents de chacune des Commissions européennes⁵⁵⁹ ; en ce sens, les Chambres sont informées de façon adéquate.

Mais, aux *Commons*, le temps réservé aux questions sur les affaires européennes, les débats avant et après la tenue des Conseils européens et la discussion sur le Programme de travail annuel de la Commission n'existent pas ou ont été abolis⁵⁶⁰.

En revanche, les *Lords* organisent régulièrement des séances orales avec le Ministre pour l'Europe après la tenue des Conseils européens, et les transcriptions de ces débats sont disponibles sur leur site internet⁵⁶¹. Ils prévoient aussi des débats avec l'ambassadeur de l'Etat qui va assumer la Présidence européenne, mais ils se tiennent désormais à huis clos⁵⁶². Et les rapports des *Lords* exigent une réponse du Gouvernement même si, là encore, le délai de deux mois n'est pas toujours respecté (seuls 10 sur 19 avaient reçu une réponse dans les délais au cours de la session 2010-2012)⁵⁶³.

Un autre changement intervenu en 2008 a aussi permis un rapprochement entre le Gouvernement et les *Commons* en matière européenne : depuis lors, lorsque les ministères organisent une consultation externe sur un document européen, par exemple sur un Livre vert de la Commission, ils doivent également recueillir l'opinion de la Commission ministérielle correspondante⁵⁶⁴.

⁵⁵⁸ Id. p. 31.

⁵⁵⁹ Echange de courriers électroniques avec Les SAUNDERS, membre du secrétariat Europe et thématiques globales du Gouvernement britannique. Mai 2013.

⁵⁶⁰ Des débats avaient par exemple lieu avec les Conseils européens. HARDY PAUL, 'United Kingdom. The role of National parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union. Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010 Vol.1*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.519-558. p. 529.

Ils n'existent plus et il n'y a pas ni temps réservé aux questions ni débat sur le programme de la Commission *Oral evidence taken before the European Scrutiny Committee in the House of Commons Wednesday 13 February 2013 (uncorrected evidence)*. (2013). p.7.

⁵⁶¹ EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Report on 2010-2012', House of Lords London, 2012.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldcom/13/1302.htm> p.26.

⁵⁶² Id. p.26.

⁵⁶³ Id. p.32.

⁵⁶⁴ HARDY PAUL, 'United Kingdom. The role of National parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union. Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010 Vol.1*,

Qui plus est, le Gouvernement s'est engagé à ne pas voter en faveur d'une proposition ayant fait l'objet d'un avis motivé d'une des Chambres sans justifier au préalable cette décision⁵⁶⁵, le contrôle de subsidiarité a donc permis d'accroître leur influence sur la position du Gouvernement.

Enfin, comme cela a été souligné plus haut, l'adoption des Lois Union Européenne de 2008 et de 2011 a contribué à renforcer le contrôle de l'action du Gouvernement au sein du Conseil et du Conseil des ministres.

C. Conclusion

En ce sens, les Chambres ont bien vu leur pouvoir en matière européenne renforcé grâce aux dispositions introduites par le Traité de Lisbonne, même si la tradition de contrôle et d'information est bien antérieure au Royaume-Uni.

Parallèlement se fait jour un changement d'attitude des *Commons*. Traditionnellement réactive à l'inverse des *Lords*, proactifs en matière européenne, la Chambre basse a modifié sensiblement son approche et cherche actuellement – avril 2013 – à réformer son système d'examen parlementaire.

En effet, la procédure en place depuis 1974 prévoit que toutes les propositions soient l'objet d'un examen détaillé ; la Commission d'enquête (*Select Committee*) est donc submergée par leur nombre.

En outre, comme l'indique le Président de la Commission lors d'une conférence en février 2013, il existe toujours une déconnexion entre la dimension européenne et la dimension nationale ; c'est pourquoi il suggère qu'un rapporteur européen soit nommé dans toutes les Commissions d'examen puisqu'il existe une dimension européenne dans tous les domaines examinés. Il insiste de même sur la nécessité d'accroître l'information que diffuse la Chambre au public, souvent mal informé du travail de contrôle effectué et des conséquences des décisions européennes⁵⁶⁶. Cette mobilisation serait bienvenue car c'est la *House of Commons* qui est élue démocratiquement et c'est de ce fait elle qui devrait exercer le contrôle du Gouvernement en matière européenne en premier lieu, et non la *House of Lords*.

Enfin, en dehors de la capacité de contrôler le Gouvernement britannique, se pose également la question de la possibilité et de la nécessité de contrôler l'action des membres de la Représentation permanente du Royaume-Uni à Bruxelles compte tenu du rôle important qu'elle joue dans les

RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.519-558. p.529.

⁵⁶⁵ HOUSE OF LORDS PROCEDURE COMMITTEE, '3rd report of session 2009-10', London, 2010.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldprohse/82/82.pdf> (29.01.2013) p.5.

⁵⁶⁶ Conférence donnée par Bill CASH, Président et fondateur du *European Select Committee* le 21 Février 2013 : « Improving European scrutiny ». BBC Parliament. <http://www.bbc.co.uk/democracylive/europe-21533645> (27.03.2013). Commentaires effectués aux minutes 31:00 et 40:00.

négociations et de l'absence de tout suivi parlementaire de ses agissements ; cette question est présentement débattue dans le cadre de la réforme de la procédure d'examen aux *Commons*⁵⁶⁷.

⁵⁶⁷ Oral evidence taken before the European Scrutiny Committee in the House of Commons Wednesday 13 February 2013 (uncorrected evidence). (2013).

§2. Allemagne

Cette partie a pour objet les relations entre le Gouvernement et les Chambres parlementaires en matière européenne. Il s'agira d'observer si les changements introduits par le Traité de Lisbonne ont provoqué des modifications dans ce domaine.

En effet, si le droit d'être informé est bien garanti au *Bundestag* et au *Bundesrat* depuis l'approbation des Traités de Rome, les obligations du Gouvernement fédéral dans ce domaine demeuraient assez limitées et vagues et elles n'ont été précisées par une loi qu'au moment de l'approbation du Traité de Maastricht⁵⁶⁸. Depuis lors, le nombre des documents transmis aux deux Chambres par le Gouvernement fédéral a fortement augmenté et leur spectre s'est élargi. En outre, le Gouvernement est désormais tenu de rendre des comptes du traitement qu'il fait des recommandations de la Chambre basse.

Il convient donc ici d'étudier comment l'information du *Bundestag* et du *Bundesrat* en matière européenne a été améliorée après Lisbonne par la Loi Fondamentale puis par la Loi relative à la Responsabilité d'intégration et les Lois de coopération (A) avant de s'intéresser à la faculté de contrôle de la Chambre parlementaire garantie, elle, par la seule loi (B).

Avant de considérer les relations existant entre le gouvernement fédéral et le *Bundestag* et le *Bundesrat* en matière européenne jusqu'en 2009, afin de déterminer si l'introduction du Système d'alerte précoce et, plus largement, le Traité de Lisbonne les ont modifiés, il convient de souligner une particularité de ces questions.

En effet, dans toutes les autres matières hormis pour les questions européennes, il existe une parfaite symétrie entre ministères fédéraux et commissions parlementaires au *Bundestag*; et au *Bundesrat* les commissions suivent aussi dans une large mesure la division entre les différents ministères⁵⁶⁹. Cependant, alors que la Commission pour les affaires de l'UE a été formée en 1994 suite à la réforme constitutionnelle de 1992, il n'y a toujours pas de ministère pour les questions européennes au sein du gouvernement fédéral⁵⁷⁰. Seul existe le *Staatssekretärausschuss für Europafragen*

⁵⁶⁸ Art. 2, 3 et 4 EUZBBG (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* – Loi sur la Coopération entre le Gouvernement fédéral et le *Bundestag* allemand pour les questions de l'Union Européenne) du 12 mars 1993. Obligations décrites et commentées par J. GRÜNHAGE : GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands*. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 153-155.

⁵⁶⁹ STURM ROLAND, 'Die Länder in der deutschen und europäischen Mehrebenenpolitik', in *Lanspolitik in Deutschland. Grundlagen - Strukturen - Arbeitsfelder*, SCHNEIDER, Herbert & WEHLING, Hans-Georg, VS Verlag, 2006.23-49. p. 27.

⁵⁷⁰ Ceci n'est pas sans poser de problèmes souvent décriés : traditionnellement, ce sont les ministères des finances et des affaires étrangères qui ont eu une position dominante en matière européenne. Il n'existe pas de réel mécanisme de coordination efficace entre les ministères qui, de plus, ont pris pour habitude d'entretenir des relations bilatérales avec les institutions européennes. Ces lacunes semblent en outre être accentuées par une participation croissante des *Länder* qui exige une coordination verticale également. Voir à

(commission des secrétaires généraux des ministères pour les questions européennes) instauré en 1963. En outre, contrairement à ce qui se passe dans d'autres Etats membres comme la France, il n'existe pas non plus d'entité chargée de la coordination de l'action des ministères fédéraux en matière européenne, ce qui ne manque pas de réduire l'efficacité de l'Allemagne⁵⁷¹.

A. Des droits d'information élargis

Nous étudierons ici comment l'information des Chambres est garantie par la Loi Fondamentale (a) et par la Loi relative à la Responsabilité d'Intégration (b) avant de nous intéresser au contenu de chacune des Lois de coopération entre le Gouvernement et le *Bundestag* (c) et entre le Gouvernement et les *Länder* (d).

a. L'information garantie dans la Loi Fondamentale

Depuis son insertion dans la Loi Fondamentale en 1992, l'article 23 al. 2 garantit au niveau constitutionnel l'information des deux Chambres⁵⁷² et, depuis lors, les conditions de mise en œuvre de ce droit d'information sont définies par les lois de coopération entre chacune des Chambres et le Gouvernement fédéral.

La réforme de la Loi Fondamentale provoquée par la ratification du Traité de Lisbonne n'a en rien modifié les droits d'information des assemblées puisque, comme il a été vu dans la Section 1, seules les modalités de contrôle du respect du Principe de subsidiarité, les prérogatives de la Commission Affaires de l'UE du *Bundestag* et les modalités de recours auprès de la Cour Constitutionnelle Fédérale ont été affectées.

b. La Loi relative à la Responsabilité d'Intégration (*IntVG*)

ce sujet pour tous : BAUER MICHAEL W., et al., 'Wie kann die Koordination deutscher Europapolitik verbessert werden? Folgerungen aus einem Leistungsvergleich institutioneller Arrangements in Deutschland, Finnland und Großbritannien', (2007) 38 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 734-751. p. 736-740. Timm BEICHELT réfute ce jugement largement partagé : BEICHELT TIMM, 'Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: besser als ihr Ruf', (2007) 38 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 751-763., en particulier p. 759-761.

⁵⁷¹ Pour tous: AUER KATRIN & RAUNIO, TAPIO, 'Debating the State of the Union? A Comparative Analysis of National Parliamentary Debates on EU Affairs', in, 6th ECPR General Conference 2011). p. 257.

⁵⁷² « Le Gouvernement fédéral doit informer le Bundestag et le Bundesrat de manière complète et aussi tôt que possible. » Il est intéressant de noter que la Cour Constitutionnelle Fédérale a précisé dans sa décision sur l'activation du mécanisme européen de stabilité financière comment il convient d'interpréter « aussi tôt que possible » : BVerfG, 2 BvE 4/11 du 19.6.2012.

En revanche, la Loi relative à la Responsabilité d'Intégration précise cette obligation puisque, selon son art. 13 intitulé « Information – *Unterrichtung* », le Gouvernement fédéral doit « informer le *Bundestag* et le *Bundesrat* dans les matières de cette loi de façon détaillée, aussi tôt que possible, en continu, et en règle générale par écrit. » (al. 1). Ce même alinéa précise en outre que les détails de cette procédure d'information seront précisés par les deux Lois de coopération, et l'article 13 dans son intégralité est consacré à la définition des obligations du Gouvernement dans ce domaine.

L'alinéa 2 prévoit l'information des Chambres en cas de préparation d'une initiative pour l'activation par le Conseil ou la Commission européenne des deux clauses passerelles pour lesquelles un droit de veto est garanti aux parlements nationaux (art. 48 al. 7 TUE et 81 al. 3 TFUE).

Il est également prévu à l'alinéa 3 - c'est sans doute là l'avancée la plus importante pour le travail quotidien des deux Chambres en matière européenne - que le Gouvernement leur fournisse dans un délai de deux semaines après la transmission de proposition, d'initiative ou d'avis, « une explication détaillée des effets qu'elles engendrent pour les bases conventionnelles de l'Union européenne, ainsi qu'une appréciation de la nécessité de ces mesures pour la politique d'intégration et de leurs effets. En outre, le gouvernement fédéral indique

1. si la participation du *Bundestag* et du *Bundesrat* nécessite l'adoption d'une loi au sens de l'article 23 alinéa 1 phrases 2 ou 3 de la Loi fondamentale ;
2. lorsqu'un recours à la procédure selon le § 9 [Mécanisme de frein d'urgence] entre en considération, si les projets d'actes législatifs selon
 - a) l'article 48 alinéa 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne porteraient atteinte à des aspects importants du système allemand de protection sociale, notamment son champ d'application, ses coûts, son organisation financière ou son équilibre financier,
 - b) l'article 82 alinéa 2 ou l'article 83 alinéas 1 ou 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne auraient une incidence sur des aspects fondamentaux du droit pénal allemand. »

L'alinéa 4 garantit en outre la participation des Chambres même lorsque les documents sont urgents ; le Gouvernement ne pouvant pas arguer de ce motif pour nier leur droit aux Chambres. Il prévoit encore une possibilité d'étendre le délai en cas de dossier particulièrement complexe : « le délai selon l'alinéa 3 est réduit de manière telle qu'un traitement adéquat du projet eu égard à la responsabilité d'intégration soit assuré au *Bundestag* et au *Bundesrat*. Lorsqu'une évaluation particulièrement approfondie est nécessaire, le délai peut être prorogé. »

Les Assemblées doivent aussi être informées par écrit en cas de demande par un Etat membre de recours aux procédures prévues aux articles 48 paragraphe 2 1^{ère} phrase TFUE (projet d'acte législatif portant atteinte à des aspects importants du système de sécurité sociale d'un Etat membre), 82 al. 3 sous-al. 1 phrase 1 TFUE (projet de directive établissant des règles minimales en matière pénale dont un membre du Conseil estime qu'il porterait « atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale », et demande à ce que le Conseil européen soit

saisi) et 83 al. 3 sous-al. 1 1^{ère} phrase TFUE (initiative de directive visant « à établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes » ou à « établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine concerné » et qu' « un membre du Conseil estime qu'un projet de directive visée [...] porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale » et demande [à ce] que le Conseil européen soit saisi. ») (al. 5).

Il faut noter que les deux derniers alinéa ont pour objet, contrairement aux autres, des situations quotidiennes et non exceptionnelles⁵⁷³, directement liées à la subsidiarité.

En effet, le Gouvernement fédéral doit transmettre aux Chambres⁵⁷⁴ une évaluation des propositions d'actes législatifs dans un délai de deux semaines après la transmission aux Commissions parlementaires qui les étudient et au plus tard au début de leur examen. Elle doit porter sur la compétence de l'Union à adopter la proposition en question et sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (al. 6). Par cette information, c'est la participation au Système d'alerte précoce qui doit être facilitée.

En revanche, l'alinéa 7, qui prévoit que le Gouvernement fédéral informe les deux Chambres de l'aboutissement de toute procédure législative de l'Union et précise en même temps s'il considère que l'acte adopté respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité, a pour objectif l'incitation à un contrôle *a posteriori* des Chambres, capacité dont le Gouvernement s'est complètement dessaisi à leur profit.

Ainsi, les assemblées ne sont pas simplement submergées par les documents européens reçus ; elles peuvent les examiner en s'aidant de l'information fournie par le Gouvernement qui, lui, est beaucoup plus présent à Bruxelles et dispose de ressources bien plus importantes, tant d'un point de vue matériel que du point de vue de l'information en elle-même.

Mais comme le souligne très justement Simon NEUMANN, ces obligations d'information du Gouvernement, même en matière de subsidiarité n'ont rien de nouveau puisqu'elles étaient ou sont depuis Lisbonne déjà contenues, jusque dans le détail du délai, dans les lois de coopération⁵⁷⁵.

⁵⁷³ Simon Neumann se réfère à des “ questions du dimanche ” et des “ questions quotidiennes ” (*Sonntagsfragen/ Alltagsfragen*) ARNAULD ANDREAS (VON), et al., Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, Nomos, Baden-Baden, 2011. p. 306.

⁵⁷⁴ La rédaction de l'article manque de clarté, ne faisant de référence directe qu'aux commissions du *Bundestag* en tant que repère pour le délai à observer. Nous suivons ici l'interprétation faite par Simon Neumann pour qui « non seulement les normes parallèles existantes mais encore la logique de la IntVG permettent de déduire que ce sont le *Bundestag* et le *Bundesrat* qui sont visés. » id. p.306.

⁵⁷⁵ Id. .

c. *Le Bundestag et la Loi relative à la Coopération entre le Gouvernement fédéral et le Bundestag dans les affaires européennes (EUZBBG)*

Si l'on s'intéresse à présent au *Bundestag*, il faut avant tout signaler que la Loi relative à la Coopération entre le Gouvernement fédéral et le *Bundestag* allemand dans les affaires européennes (EUZBBG selon son acronyme allemand) a été réformée deux fois : une première suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en septembre 2009, et une seconde, en juillet 2013. Nous étudierons d'abord la réforme directement liée au nouveau Traité avant de mettre en lumière le contenu du texte approuvé en 2013.

Dans la loi telle qu'elle a été réformée en 2009, l'obligation du Gouvernement fédéral de l'informer des propositions de l'Union Européenne est garantie par l'art. 3. Néanmoins, la réforme introduite suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a amplement précisé les documents à transmettre puisque jusqu'en 2009, le Gouvernement fédéral ne devait informer le *Bundestag* que des propositions « pouvant présenter un intérêt pour la République Fédérale d'Allemagne », la notion d'intérêt étant assez vague. En revanche, depuis 2009, l'article 3 EUZBBG donne une définition de ce que sont les « propositions de l'Union Européenne » qui correspondent aux documents législatifs et non législatifs de l'Union mais n'incluent pas les mesures prises dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, ni dans celui de la politique de sécurité et de défense commune.

L'article 4 définit les « principes régissant le devoir d'information », et l'article 5 précise encore quels autres documents et rapports doivent être transmis au *Bundestag* en complément de ceux énoncés à l'article 3. Y sont notamment prévue la transmission et le débat des sujets de délibération du Conseil : ces discussions revêtent une importance majeure dans le labeur de contrôle qui incombe au *Bundestag*⁵⁷⁶.

Son information est également garantie en matière de Politique étrangère et de sécurité commune et de Politique de sécurité et de défense commune, pour laquelle une actualisation orale constante est prévue (art. 8), et le *Bundestag* doit aussi être informé et consulté en cas d'ouverture de négociations d'adhésion ou de révision des traités, un accord devant être conclu avec le Gouvernement fédéral qui peut y déroger « pour des raisons importantes de politique étrangère ou de politique d'intégration » (art. 10).

Il faut aussi noter qu'en vertu des dispositions contenues à l'article 6, l'examen par la Chambre basse est facilité par le Gouvernement fédéral qui doit, en cas de transmission formelle, c'est-à-dire pour les projets, les accompagner d'une lettre de transmission contenant : « 1. les grandes lignes du contenu du projet, ainsi que son objectif, 2. la date de publication du document en question en langue allemande, 3. le fondement juridique, 4. la procédure applicable et 5. la mention du ministère

⁵⁷⁶ OBRECHT MARCUS, *Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée Nationale*, HAL, 2009. p.155.

compétent au sein du gouvernement fédéral.» En revanche, lorsqu'il renvoie les documents du Conseil qu'il reçoit – c'est la transmission générale – il n'est pas tenu de les accompagner de ces renseignements (al. 2).

Le délai de deux semaines accordé au Gouvernement pour transmettre son rapport au *Bundestag* est ancré dans l'article 7⁵⁷⁷, et la nécessité qu'il contienne une évaluation du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité est également définie.

En ce sens, la Loi sur la responsabilité d'intégration de 2009 ne contenait donc aucune nouveauté, ni en ce qui concerne les documents à faire suivre à la Chambre basse, ni en termes de délais ou d'évaluation de la subsidiarité.

La loi de 2013, approuvée suite à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale de juin 2012 qui adressait la question de l'information du *Bundestag*, en revanche, renforcé son information et ses capacités d'agir en matière européenne.

Il faut tout d'abord noter que la structure de la Loi a été amplement modifiée.

L'article 1 porte toujours sur la Participation du *Bundestag* mais il ne se limite plus à l'énoncer ; il précise que « Dans les affaires de l'Union européenne, le Bundestag est associé à la formation de la volonté de la Fédération et a le droit de formuler des avis. Le gouvernement fédéral doit informer le Bundestag de manière complète et aussi tôt que possible. » En outre, l'alinéa 2 définit à présent ce que sont les affaires de l'Union Européenne (« Sont notamment des affaires de l'Union européenne au sens de l'article 23 de la Loi fondamentale les révisions des traités et les modifications du droit primaire qui s'ensuivent, ainsi que les actes législatifs de l'Union européenne. Constituent également des affaires de l'Union européenne les conventions internationales et les accords intergouvernementaux, lorsque ces conventions ou accords présentent un lien particulier avec le droit de l'Union européenne ou complètent ce dernier. ») ; c'est là une nouveauté puisqu'elles n'étaient définies nulle part précédemment. Les conventions internationales et les accords

⁵⁷⁷ Art. 7 EUZBBG “ 1) Dans un délai de deux semaines après la transmission formelle d'un projet, le gouvernement fédéral transmet au Bundestag le rapport cité en annexe de la présente loi (rapport formalisé). Ce dernier inclut notamment une appréciation de la compatibilité du projet avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité. (2) En ce qui concerne les propositions d'actes législatifs de l'Union européenne, le gouvernement fédéral transmet en outre une évaluation détaillée et ce, dans un délai de deux semaines après le renvoi aux commissions du Bundestag ou au plus tard, au moment où les organes du Conseil commencent leurs délibérations. Outre la vérification de la compétence de l'Union européenne d'adopter l'acte législatif proposé, ainsi que celle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, cette évaluation comporte, dans le cadre d'une évaluation détaillée relative aux effets pour la République fédérale d'Allemagne, un exposé du contenu de la norme, des alternatives, des coûts, des charges administratives et de la nécessité de mise en œuvre, et ce, en tenant compte notamment des aspects juridique, économique, financier, social et écologique.

(3) Lorsqu'un projet a été déclaré urgent, les délais prévus aux alinéas 1 et 2 sont réduits de manière telle qu'une information du Bundestag en temps utile et la possibilité pour ce dernier d'émettre un avis conformément au § 9 alinéa 1 phrase 1 soient assurées. Lorsqu'une évaluation particulièrement approfondie est nécessaire, le délai peut être prorogé. »

intergouvernementaux qui sont mentionnés font certainement référence aux accords conclus dans le domaine économique et financier depuis le début de la crise.

L'article 2, qui a toujours pour objet la Commission pour les affaires de l'UE, précise ses prérogatives, sans toutefois introduire de nouveautés par rapport au contenu de la Loi Fondamentale et de la Loi sur la responsabilité de l'intégration.

L'article 3 qui portait sur les Projets de l'Union Européenne régule maintenant les Principes régissant l'information. Parmi les nouveautés introduites par la réforme, il faut relever que « Le devoir d'information inclut la préparation et le déroulement des délibérations des rencontres ministérielles informelles, du sommet de l'euro, de l'Eurogroupe, ainsi que d'institutions comparables, lesquelles se réunissent en vertu de conventions internationales ou d'autres accords qui présentent un lien particulier avec le droit de l'Union européenne ou complètent ce dernier. Ce devoir d'information s'applique également en ce qui concerne les instances et les groupes de travail préparatoires. » (al.3) et que le Gouvernement demeure juge ultime puisque « Les devoirs d'information n'affectent pas le noyau dur du domaine de responsabilité propre du gouvernement fédéral. » (al.4).

En outre, l'ampleur des documents devant être transmis au *Bundestag* a été largement étendue (art. 4). Ils comprennent désormais, entre autres, les documents « a) des institutions de l'Union européenne, des rencontres ministérielles informelles, du Comité des représentants permanents et de divers autres comités ou groupes de travail du Conseil, b) **du sommet de l'euro, de l'Eurogroupe, ainsi que d'institutions comparables, lesquelles se réunissent en vertu de conventions internationales ou d'autres accords qui présentent un lien particulier avec le droit de l'Union européenne ou complètent ce dernier,**

c) **de toute instance ou de tout groupe de travail préparant les réunions des institutions énumérées au a) et au b)** »⁵⁷⁸

« Préalablement aux réunions du Conseil européen, du Conseil, des rencontres ministérielles informelles, du sommet de l'euro, de l'Eurogroupe et des institutions comparables, lesquelles se réunissent en vertu de conventions internationales ou d'autres accords qui présentent un lien particulier avec le droit de l'Union européenne ou complètent ce dernier, le gouvernement fédéral informe [encore] le Bundestag par écrit et oralement de chaque sujet de délibération. Cette information inclut un rappel des grandes lignes de l'état d'avancement du dossier et des négociations, de la position défendue par le gouvernement fédéral lors des négociations, ainsi que des initiatives présentées par le gouvernement fédéral. Après les réunions, le gouvernement fédéral rend compte par écrit et oralement des conclusions de celles-ci. » (al.4) Autre nouveauté, « Le gouvernement fédéral transmet au Bundestag à intervalles réguliers, au moins une fois par trimestre, des rapports d'alerte précoce relatifs aux évolutions politiques en matière d'affaires de l'Union européenne. » (al.5).

⁵⁷⁸ Nous soulignons.

Qui plus est, le spectre des projets à transmettre défini à l'article 5 a aussi été élargi et comprend désormais « [les projets] En ce qui concerne les affaires 1. du Mécanisme européen de stabilité, et sans préjudice des §§ 1 à 4 de la présente loi, les dispositions de la loi du 13 septembre 2012 relative à la participation financière au Mécanisme européen de stabilité (BGBl. I, p. 1918) s'appliquent dans leur rédaction en vigueur, 2. du Fonds européen de stabilité financière, et sans préjudice des §§ 1 à 4 de la présente loi, les dispositions de la loi du 22 mai 2010 relative à la prise en charge de garanties dans le cadre d'un mécanisme européen de stabilité (BGBl. I, p. 627) s'appliquent dans leur rédaction en vigueur, 3. de la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que de la politique de sécurité et de défense commune, les dispositions du § 7 s'appliquent. » (al.3).

Enfin, l'existence d'un Bureau de liaison du *Bundestag* à Bruxelles est reconnue formellement à l'article 11.

La réforme approuvée en 2013 a donc encore renforcé l'information du *Bundestag*, tout en réaffirmant la responsabilité ultime du Gouvernement en matière européenne. Plus que de réelles nouveautés par rapport à la situation préexistante, ce sont les derniers changements intervenus dans le contexte de crise économique et financière au niveau européen qui ont été pris en compte.

d. La Loi relative à la coopération entre le Gouvernement fédéral et le Bundesrat (EUZBLG) et l'Accord entre la Fédération et les Länder

En ce qui concerne le *Bundesrat*, une Loi de coopération a également été adoptée puis précisée par l'Accord entre la Fédération et les *Länder* du 10 juin 2010. Le flux d'informations entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements régionaux est tout d'abord régulé par l'annexe à l'article 9 de la Loi de coopération rajoutée le 25 septembre 2009. Il est ainsi stipulé que le Gouvernement fédéral informe le *Bundesrat* de tous les projets « pouvant avoir un intérêt pour les *Länder* » (art. II al. 1) dont une liste – détaillée et exhaustive – est ensuite dressée. Elle correspond en tout point, à l'exclusion de l'information écrite et orale préalable et postérieure aux réunions du Conseil et du Conseil européen, aux documents fournis au *Bundestag*. Cette disposition s'explique par le fait que l'Article III garantit la participation des *Länder* dans la définition de la position allemande si « le *Bundesrat* devait participer à une mesure interne équivalente et si les *Länder* étaient compétents au niveau interne » (al. 1).

L'alinéa 3 garantit également la transmission au *Bundestag* des évaluations fournies par le Gouvernement fédéral au *Bundesrat* prévues à l'art. 7 EUZBBG⁵⁷⁹. L'information de la Chambre des Régions est de même assurée en cas de prévision de modification des Traités par la voie de l'article 48 TFUE ou en cas d'activation de la procédure d'adhésion (art. 49 TFUE) si « des intérêts des *Länder* sont affectés » (art. VII).

⁵⁷⁹ Cette prévision confirme l'interprétation de l'art. 6 IntVG effectuée par Simon Neumann (précitée).

L'Accord Fédération-*Länder* en revanche ne porte pas sur l'information du *Bundesrat* mais seulement sur la participation des représentants des *Länder* dans les organes de l'Union et la coopération entre la Représentation Permanente auprès de l'UE et les *Länder* et l'observateur des *Länder*.

e. Conclusion

On constate donc que l'information des deux Chambres allemandes est garantie de façon extrêmement détaillée. D'après les réponses fournies à la COSAC dans le cadre de son 17^{ème} rapport⁵⁸⁰, elles reçoivent plus de 500 documents européens, y compris les documents « limités, restreints UE » et même « confidentiels UE » pour le *Bundesrat*, et plus de 500 rapports ou notes préparés par le Gouvernement fédéral.

Comme il a été démontré, l'approbation du Traité de Lisbonne a réellement contribué à l'amélioration de la qualité de l'information des Chambres puisque depuis lors les deux Lois pour la coopération contiennent une liste précise et exhaustive des documents à transmettre qui ne se limite plus à ceux « présentant un intérêt pour l'Allemagne » ou aux seuls propositions et documents de consultation transmis directement par les institutions européennes en vertu du Protocole n°1 (art. 1 et 2).

De plus, la réforme de la Loi de coopération avec le *Bundestag* de 2013 permet aussi de garantir l'information des Chambres dans le cadre des décisions prises au niveau européen dans le domaine financier et économique.

Il apparaît en somme que l'accent a été mis sur l'exercice de la responsabilité d'intégration, cher à la Cour Constitutionnelle Fédérale.

B. La capacité d'influence des Chambres en matière européenne

De fait, les Assemblées allemandes ne souffrent plus d'un manque d'information comme ce put être le cas au cours des premières décennies du processus d'intégration européenne. La garantie des Chambres en la matière est assurée de multiples façons, et elles se retrouvent en réalité plutôt submergées par tant de sources.

Ainsi, étant établi qu'elles disposent de l'information, il convient de s'interroger à présent sur leur capacité à influencer sur la position du Gouvernement fédéral, ou, pour les *Länder* sur la position de la République Fédérale en matière européenne, et d'observer si le Traité de Lisbonne a contribué à un renforcement de leur position.

⁵⁸⁰ COSAC, 'Annex to the Seventeenth Bi-annual Report on Developments in European Union - Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', COSAC, 2012. http://www.cosac.eu/fr_documents/rapports-semestriels-de-la-cosac/ p. 157 (BR) p. 170 (BT)

Déjà avant 2009, comme le souligne Kristin ROHLEDER, « le droit majeur [du *Bundestag*] dans le 'quotidien' de la législation de l'UE consiste en sa capacité d'adopter des prises de position vis-à-vis du Gouvernement fédéral en rapport avec tous les projets de l'UE. »⁵⁸¹ En outre, d'après la Loi Fondamentale, le Gouvernement « prend en considération les prises de position du *Bundestag* » (art. 23 al. 3 phrase 2) et « Lorsque des intérêts des Länder sont touchés dans un domaine de compétence exclusive de la Fédération ou lorsque la Fédération a à un autre titre le droit de légiférer, le Gouvernement fédéral prend en considération la prise de position du Bundesrat » (al. 5). Une garantie minimale pour les deux Chambres (minimale parce que c'est une simple « prise en considération ») se trouve donc ancrée dans la Norme Suprême ; et « Lorsque des pouvoirs de législation des Länder, l'organisation de leurs administrations ou leur procédure administrative sont concernés de manière prépondérante, l'opinion du Bundesrat doit être prise en considération de manière déterminante lors de la formation de la volonté de la Fédération. » (al. 5), les *Länder* bénéficiant donc d'une plus ample influence.

Seront ainsi étudiées les modalités de contrôle parlementaire par le biais de lois et de motions d'autorisation (a), puis comment le contrôle quotidien se fait au *Bundestag* (b) et au *Bundesrat* (c).

a. Le contrôle parlementaire par l'approbation de Lois et de Motions d'autorisation

Depuis le Traité de Lisbonne, le contrôle et la participation des Chambres sont en outre permis par l'approbation nécessaire de lois autorisant le représentant allemand au Conseil ou au Conseil européen à approuver une décision de procédure de révision simplifiée des Traités (art. 2 IntVG), ou de procédure de révision spéciales (Art. 3, al. 1 et 2 IntVG).

Par ailleurs, l'approbation par le représentant allemand au Conseil européen - ou son abstention - à un projet de décision sur la base de l'article 42 alinéa 2 sous-alinéa 1 phrase 2 du Traité sur l'Union européenne (établissement d'une politique de sécurité et de défense commune) ne peut avoir lieu qu'après que le *Bundestag* a exprimé son avis (Art.3, al. 3 IntVG). Cette opinion contraint le Gouvernement fédéral, puisque « Sans une telle décision du Bundestag, le représentant allemand au Conseil européen est tenu de rejeter le projet de décision. » En outre, « Après qu'une décision selon l'article 42 alinéa 2 sous-alinéa 1 phrase 2 du traité sur l'Union européenne a été adoptée, son approbation par la République fédérale d'Allemagne est donnée par une loi selon l'article 23 alinéa 1 de la Loi fondamentale. »

Un recours aux clauses passerelles - générale et en matière du droit de la famille (art. 48 al. 7 TFUE et 81 al. 3 TFUE) - requiert aussi l'approbation d'une loi (art. 4), ainsi que tout projet de décision sur la base de l'article 83 alinéa 1 sous-alinéa 3 ou l'article 86 alinéa 4 TFUE (directive visant à

⁵⁸¹ ROHLEDER KRISTIN, 'Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung in Theorie und Praxis', (2011) 2 Zeitschrift für Gesetzgebung, 105-121. p.112. En effet, l'article 23 al. 3 phrase 1 LF stipule : « Avant de concourir aux actes normatifs de l'Union européenne, le Gouvernement fédéral donne au Bundestag l'occasion de prendre position. »

établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales ; décision étendant les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière) ou de modifications des statuts conformément à l'art. 308 al. 3 TFUE (Banque européenne d'investissement) (art. 7).

L'usage de la clause de flexibilité garantie à l'article 352 TFUE est aussi soumis à l'approbation d'une loi (art. 8).

Il faut, de plus, préciser que l'approbation de ces lois d'autorisation envers le Gouvernement fédéral requiert non seulement la participation obligatoire des deux assemblées législatives mais aussi leur vote à la majorité des deux tiers, conformément à ce qu'établit l'article 23 al. 1 LF. L'action de l'Exécutif est donc particulièrement contrôlée par les organes législatifs qui doivent parvenir à une position de consensus.

Néanmoins, le contrôle des assemblées ne se limite pas aux seuls cas où une loi est nécessaire. Leur participation se fait par la formulation d'une motion d'autorisation du représentant allemand au Conseil européen en cas de clauses passerelles spéciales (art. 5), et aussi en cas de révision simplifiée des Traités (art. 42 al. 2 TUE), même si la décision adoptée devra ensuite être confirmée par une loi (art. 3 al. 3).

Il apparaît ici que les facultés de contrôle des Chambres sur l'action du Gouvernement fédéral sont particulièrement étendues et vont bien au-delà des procédures pour lesquelles les Traités prévoient une quelconque participation des parlements nationaux⁵⁸². Néanmoins, pour reprendre l'image de Simon NEUMANN⁵⁸³, les cas pour lesquels l'approbation d'une loi est requise correspondent en réalité à des « Questions du dimanche », des procédures exceptionnelles.

Il faut donc se demander quelles sont les capacités offertes aux assemblées dans le travail quotidien du Gouvernement fédéral en matière européenne et s'intéresser plutôt aux Lois de coopération.

b. Le contrôle quotidien des Chambres prévu dans les Lois de coopération : le cas du Bundestag

La participation du *Bundestag* fait l'objet, depuis son approbation en 1993, du 1^{er} article de la loi de coopération (EUZBBG) qui définit que « Dans les affaires de l'Union européenne, le Bundestag est associé à la formation de la volonté de la Fédération. » Comme il a été mentionné, dans la Loi telle qu'elle a été réformée en 2009, les articles 2 à 8 définissent les modalités de l'information du *Bundestag*, et la possibilité qu'il exprime son avis fait l'objet de l'article 9 depuis le Traité de Lisbonne. Au préalable, elle était contenue dans l'article 5 qui s'intitulait « possibilité de prise de

⁵⁸² V. Chapitre 1.

⁵⁸³ ARNAULD ANDREAS (VON), et al., *Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen*, Nomos, Baden-Baden, 2011. p.306.

position » et disposait simplement que « le Gouvernement fédéral donne la possibilité au *Bundestag* de prendre position avant de donner son consentement à des actes normatifs de l'Union Européenne. Le délai pour prendre position doit être défini de façon à ce que le *Bundestag* ait suffisamment la possibilité de se pencher sur le document. Le Gouvernement fédéral se sert de ces avis comme base dans ses négociations. »

En revanche, depuis la réforme de 2009, la possibilité pour le *Bundestag* d'exprimer son avis est bien plus précisément définie, et donc garantie, même si l'obligation légale qui en découle n'est pas claire. Il est généralement accepté que le Gouvernement n'est pas lié légalement et qu'il s'agit plutôt d'une « réserve parlementaire »⁵⁸⁴. L'article 9 EUZBBG établit à présent que « Préalablement à sa participation à des projets, le gouvernement fédéral donne au Bundestag la possibilité d'émettre un avis. A cette fin, le gouvernement fédéral indique au Bundestag quel délai paraît raisonnable pour la formulation de cet avis, compte tenu des contraintes de temps imposées par le déroulement de la procédure au niveau de l'Union européenne. » (al. 1) et « Lorsque le Bundestag émet un avis, le gouvernement fédéral en fait la base de ses négociations. » (al. 2). Le Gouvernement fédéral doit ensuite informer l'assemblée de la façon dont son avis a été pris en compte, au cours des négociations (al.2) mais aussi une fois la décision prise au Conseil (al. 5). Le Gouvernement de la République fédérale doit cependant procéder à cette information et cette justification dès que la prise de décision est achevée (« Après la prise de décision au Conseil, le gouvernement fédéral informe immédiatement le Bundestag par écrit » al. 5), ce qui contribue à une meilleure mobilisation des parlementaires pour qui la procédure n'est pas si éloignée⁵⁸⁵. En outre, le *Bundestag* peut sommer le Gouvernement fédéral d'expliquer « ces raisons dans le cadre d'un débat en séance plénière. » Cependant, cette procédure n'a jamais été mise en œuvre, aucun désaccord n'étant survenu entre le Gouvernement et le *Bundestag*⁵⁸⁶.

Il faut relever qu'est également laissée au *Bundestag* la possibilité d'« adapter ou de compléter son avis au cours de l'examen du projet par les organes de l'Union européenne » (al. 3). En outre, si le *Bundestag* a fait usage de sa faculté de prendre position sur un acte normatif européen attribuée par l'art. 23 al. 3 phrase 1 LF, le Gouvernement fédéral « fait valoir au Conseil le droit d'approbation préalable du Bundestag, s'il s'avère que la décision du Bundestag ne peut être réalisée dans l'un de ses objectifs essentiels. » (al. 4) : c'est la réserve d'examen parlementaire. Un rapport qui doit « être approprié pour permettre une délibération au sein des organes du Bundesrat » est alors transmis au *Bundestag* et le Gouvernement cherche à parvenir à un accord avec la Chambre basse, même s'il peut toujours prendre « une décision différente en connaissance de l'avis du Bundestag pour des raisons importantes de politique étrangère ou de politique d'intégration ».

⁵⁸⁴ Pour tous : OBRECHT MARCUS, Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée Nationale, HAL, 2009. p. 93.

⁵⁸⁵ Rappelons en outre qu'en Italie la présentation de ces rapports annuels n'a même pas lieu dans les délais !

⁵⁸⁶ Information fournie par Hinrich SCHROEDER membre du service Europe du *Bundestag* (nov. 2012).

La réforme menée à bien en juillet 2013 n'apporte pas ici de modification majeure ; elle a surtout concernée l'information de la Chambre basse. Relevons néanmoins que la capacité pour les membres du *Bundestag* de demander au Gouvernement d'expliquer pourquoi il n'a pas suivi l'avis de la Chambre est garantie à un quart de ses membres (art. 8, al. 5) alors que précédemment aucun seuil minimum n'était défini.

Ainsi, il apparaît évident que la réforme de la Loi de coopération menée à bien dans le cadre de l'approbation du Traité de Lisbonne a bien largement amélioré les possibilités de contrôle du *Bundestag*, tant en cas de recours à des procédures qui sont vouées, sans doute, à demeurer peu usitées pour lesquelles une loi approuvée à la majorité des deux tiers est de plus requise, que dans la participation ordinaire de la République fédérale dans les instances européennes où, quoi qu'il en soit, la faculté du *Bundestag* d'émettre un avis est toujours garantie, avis qui doit être pris en compte par le Gouvernement qui aura à se justifier en cas de non-respect.

Malgré tout, selon Isabell HOFFMANN, en 2010 la structure de travail existante ne permettait pas au *Bundestag* de se saisir des opportunités et des capacités d'influence qui s'offraient à lui. Pour cette auteure, la politique européenne n'avait toujours pas trouvé de place adéquate au *Bundestag*, elle était « traitée comme la politique étrangère et aussi importante que la politique intérieure »⁵⁸⁷.

c. Le contrôle par le *Bundesrat*

Cette question du contrôle, si elle est importante pour la Chambre basse et en particulier pour la minorité parlementaire, revêt un intérêt encore plus aigu pour le *Bundesrat* parce que d'une part, comme nous l'avons souligné, la majorité politique peut y être différente de celle du Gouvernement et puis que, d'autre part, pendant les premières décennies du processus d'intégration, les *Länder* étaient largement marginalisés.

La participation du *Bundesrat* est tout d'abord requise dans tous les cas où une loi doit être approuvée en vertu de la Loi sur la responsabilité d'intégration, car elle doit être approuvée dans les conditions définies à l'art. 23 al. 1 LF qui requièrent une majorité des deux tiers dans les deux chambres.

Selon l'article 5, l'approbation - ou l'abstention - du représentant allemand au Conseil européen d'un projet de recours à une clause passerelle spéciale - prévue aux articles 31 alinéa 3 du Traité sur l'Union européenne ou de l'article 312 alinéa 2 sous-alinéa 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - sont soumises à une décision du *Bundesrat* « lorsque sont concernées les matières 1. dans lesquelles la Fédération ne possède pas la compétence législative, 2. dans lesquelles

⁵⁸⁷ HOFFMANN ISABELL, 'Bundestag auf Europäisch', (2010) spotlight Europe - Bertelsmann Stiftung, 1-8. p. 8.

les Länder disposent, conformément à l'article 72 alinéa 2 de la Loi fondamentale, du droit de légiférer, 3. dans lesquelles les Länder peuvent, selon l'article 72 alinéa 3 ou l'article 84 alinéa 1 de la Loi fondamentale, adopter des dispositions qui s'écartent de la législation fédérale ou 4. dont la réglementation par une loi fédérale nécessite l'approbation du Bundesrat. »

La Loi de coopération relative au *Bundesrat* (EUZBLG) est moins détaillée que celle du *Bundestag*, et de fait les modifications qui y ont été apportées en 2009 n'ont pas fondamentalement modifié les capacités de contrôle du *Bundesrat* puisque l'apport majeur consiste en la nécessité de parvenir à un accord avec le *Bundesrat* avant d'approuver une décision sur la composition du Comité des Régions (art. 305 al. 2 TFUE), et la responsabilité pour l'ensemble de l'Etat de la Fédération doit être préservée (art. 14 al. 1 EUZBLG).

L'article 3 dispose ainsi, comme avant Lisbonne, qu'« avant la définition de la position de négociation relative à un projet de l'Union Européenne, le Gouvernement fédéral donne la possibilité au *Bundesrat* de prendre position suffisamment à l'avance dans un délai convenable si des intérêts des *Länder* sont affectés », ce qui n'est pas sans rappeler le contenu – vague – de l'article 5 EUZBBG avant la réforme de 2009 : que doit-on entendre par « intérêt » et « affectés » ?⁵⁸⁸ De plus, comme le *Bundesrat* ne se prononce en général que sur la proposition originelle de la Commission, son avis devient rapidement obsolète, et il ne se prononce que rarement une seconde fois⁵⁸⁹. Un représentant des *Länder* doit également contribuer à cette définition si le *Bundesrat* devait être impliqué au niveau interne ou si les *Länder* étaient compétents au niveau interne (art. 4). L'article 5 reprend le contenu de l'art. 23 al. 5 LF et garantit que l'avis des *Länder* soit pris en compte simplement ou de « manière déterminante » par le Gouvernement fédéral, et l'article 6 précise les conditions de la participation ou de la délégation de la représentation de la République Fédérale aux *Länder*, reprenant là encore en partie les dispositions de la Loi Fondamentale (art. 23 al. 6 LF).

Le *Bundesrat* n'a donc pas vu ses capacités d'influence sur le Gouvernement fédéral étendues par l'adoption du Traité de Lisbonne. Mais comme il a déjà été montré, soit les *Länder* sont constamment impliqués directement dans les négociations européennes – dans certains cas en place et lieu du représentant de la Fédération – soit leur avis doit être pris en compte, parfois de manière prépondérante. Il semble donc que, contrairement au *Bundestag*, le *Bundesrat* dispose de voies d'information propres. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement n'étant pas politiquement responsable devant la Chambre des *Länder*, elle n'exerce pas là de contrôle politique mais cherche plutôt à s'assurer une certaine influence et à garantir le respect des compétences régionales.

⁵⁸⁸ Voir sur cette question: PRÖPPER MARTIN, *Die Mitwirkung des Bundesrates an der europapolitischen Willensbildung*, (Dissertationsschrift), Gießen, 1997. p. 206 et s.

⁵⁸⁹ MELIN PATRICK, 'Die Rolle der deutschen Bundesländer im Europäischen Rechtsetzungsverfahren nach Lissabon', (2011) *Europarecht*, 655-682. p. 680.

Il faut néanmoins modérer cette évaluation optimiste fondée sur les seules dispositions ayant trait à la participation des *Länder*. En effet, le conglomérat de ces règles est extrêmement complexe et d'aucuns, comme Patrick MELIN, appellent vivement à une simplification⁵⁹⁰. Ce juge du tribunal de grande instance de Stuttgart ajoutait aussi, en 2011, qu'il fallait que cette très forte position acquise par les *Länder* dans la loi se traduise par un plus grand usage de son contenu dans la pratique⁵⁹¹.

C. Conclusion

On constate donc que l'information des Chambres, déjà étendue depuis le Traité de Maastricht, a encore été améliorée et précisée à l'occasion de leur adaptation au Traité de Lisbonne et en 2013 pour le *Bundestag*.

En outre, leur capacité d'action et d'influence fut également élargie : suivant l'interprétation du Tribunal Constitutionnel Fédéral, une « responsabilité d'intégration » leur a été attribuée. Elles peuvent en conséquence agir au-delà de ce qui est prévu par les Traités.

Néanmoins, même si ces verrous démocratiques semblent être particulièrement protecteurs des parlementaires, et en particulier de ceux de l'opposition puisqu'une majorité des deux tiers est requise pour l'approbation d'une loi autorisant un recours aux clauses passerelles, rappelons que ces procédures sont vouées à demeurer exceptionnelles.

Dans le cadre du suivi quotidien des Chambres en matière européenne, on remarque qu'alors que les possibilités d'influence garanties au *Bundestag* ont été largement précisées, celles ouvertes au *Bundesrat* demeurent vagues.

En effet, pour pouvoir participer à certaines négociations, le représentant allemand au Conseil européen ou au Conseil doit avoir préalablement obtenu l'avis ou même l'accord d'une ou des deux chambres parlementaires par loi. Malgré tout, l'usage par les parlementaires de ces nouveaux instruments demeure limité puisque, d'une part, un changement de culture ne semble pas s'être encore opéré. D'aucuns, comme Katrin AUER, affirment plutôt que les membres du *Bundestag*, en particulier ceux de la majorité, ont développé des voies d'influence qui leur permettent, sans risque, d'avoir une incidence sur la position allemande⁵⁹². D'autre part, ces mécanismes prévus dans les Traités n'ont pas tous été activés depuis décembre 2009 et, même s'ils venaient à l'être, il reste à démontrer que les membres de la majorité politique du *Bundestag* iraient à l'encontre de la volonté du Gouvernement qu'ils soutiennent. On retrouve là une tendance existant depuis le début de

⁵⁹⁰ Id. p. 682.

⁵⁹¹ Id. p. 683.

⁵⁹² AUER KATRIN, 'The europeanisation of the German Bundestag: Institutional change and informal adaptation', (2006) 15 German politics, 249-268.

l'intégration en vertu de laquelle, bien qu'il soit doté de mécanismes de contrôle introduits en réponse de sa perte de compétences, le Bundestag n'en fait en réalité qu'un usage timide⁵⁹³.

Au *Bundesrat*, on observe un phénomène similaire : le Traité de Lisbonne a permis l'extension de ses compétences mais le contrôle de subsidiarité en lui-même n'a pas bouleversé la procédure de contrôle des documents européens.

Il convient également de nuancer quelque peu cette évaluation générale de la capacité d'influence et de contrôle des Chambres, peut-être par trop généreuse.

En premier lieu, certains, comme Jörg-Uwe HAHN, critiquent le fait que le cadre légal en matière européenne demeure « un domaine de spécialistes » composé d'une « réglementation broussailleuse, opaque »⁵⁹⁴ et le qualifient de solution intermédiaire en invitant à approuver une « loi Europe » unique⁵⁹⁵.

En second lieu, ce Ministre de Hesse, comme d'autres, souligne la responsabilité des membres des Chambres allemandes dans la mise en œuvre effective des nouvelles procédures introduites après le Traité de Lisbonne : c'est bien à eux de se saisir de ces opportunités et donc à eux aussi de changer de mentalité. « 'Bruxelles' ne peut plus être une fatalité dont les conséquences doivent être tolérées passivement. »⁵⁹⁶ Le *Bundestag* et le *Bundesrat* doivent bien plutôt modifier leur façon de travailler, et Jörg-Uwe HAHN suggère par exemple un recours plus fréquent à la « Chambre Européenne » au *Bundesrat*, une meilleure coopération entre les deux assemblées par le biais de sessions communes des commissions UE, une implication plus forte des commissions sectorielles ou encore une meilleure utilisation du temps lors des séances des Commissions UE⁵⁹⁷.

Enfin, peut-être faut-il relativiser la portée du contenu des Lois d'accompagnement qui certes requièrent l'approbation de lois par les assemblées pour la mise en œuvre de nombreux mécanismes – exceptionnels – mais il semble peu probable que la majorité de leurs membres aillent fréquemment à l'encontre de la volonté du Gouvernement fédéral qu'elle soutient⁵⁹⁸.

Pour déterminer l'ampleur des changements introduits en conséquence du Traité de Lisbonne et de la décision du Tribunal Constitutionnel donc, il faudra observer avec quelle fréquence les

⁵⁹³ Pour tous: TÖLLER ANNETTE ELISABETH, 'How European Integration Impacts on National legislatures: the Europeanization of the German Bundestag', (2006) 06.2 Working Paper Series - Center for European Studies, 1-26., en particulier p. 15-16

⁵⁹⁴ HAHN JÖRG-UWE, 'Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz', (2009) 20 Europäische zeitschrift für wirtschatsrecht, 758-763. p. 762.

⁵⁹⁵ Opinion similaire exprimée par Stefan MARTINI: ARNAULD ANDREAS (VON), et al., Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, Nomos, Baden-Baden, 2011. p. 135.

⁵⁹⁶ HAHN JÖRG-UWE, 'Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz', (2009) 20 Europäische zeitschrift für wirtschatsrecht, 758-763. p. 762.

⁵⁹⁷ Id. p. 762.

⁵⁹⁸ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p.95.

Chambres, et surtout le *Bundestag* qui soutient le Gouvernement, font réellement usage de leurs prérogatives car jusqu'à présent les députés n'étaient guère actifs en matière européenne dans leur majorité.

§3. *Italie*

Comme nous avons observé au Chapitre 1, en Italie, la loi n°11 de 2005 a marqué un réel changement dans les relations entre le Parlement et le Gouvernement en matière européenne en général, et pas seulement en lien avec le contrôle de subsidiarité.

Nous nous attacherons à souligner ici comment la loi n°234 de 2012, s'inscrivant dans la continuité du changement amorcé en 2005, a encore renforcé l'information du Parlement (A) ainsi que ses capacités d'influence (B).

A. Des droits d'information élargis

La loi de 2012 donne une importance particulière à la qualité de l'information des Chambres, que même les obligations de secret professionnel et l'inviolabilité des dossiers ne sauraient menacer (art. 4, al 7).

Ainsi, la transmission des projets législatifs et des documents européens est désormais accompagnée de rapports de deux types (a), les Chambres ont accès aux documents de la Représentation Permanente (b) et elles reçoivent des informations en matière de politique étrangère et de défense, et sur les accords en matière financière et monétaire (c). En outre, l'influence des Chambres sur la position au Conseil est renforcée (d), et le Gouvernement doit, comme auparavant, fournir deux rapports annuels aux Chambres (e).

a. La transmission des projets d'actes législatifs et des documents de consultation

En vue de la participation parlementaire à la phase ascendante, le Gouvernement transmet aux Chambres, depuis l'approbation de la loi Buttiglione, les projets d'actes de l'Union, ainsi que les documents préparatoires et toute modification (art. 6, al.2), et tous les documents de consultation (art. 6, al.3)⁵⁹⁹.

La nouveauté introduite en décembre 2012 réside dans la transmission, « dans les cas d'importance particulière, d'une note illustratrice des évaluations du Gouvernement » et de la date de discussion ou d'adoption prévue (art. 6, al.1)⁶⁰⁰. Chacune des Chambres peut, en outre, demander à ce que cette note lui soit fournie (art. 6, al. 3). Qui plus est, ce rapport préliminaire est complété, pour

⁵⁹⁹ Une définition exacte des documents devant être transmis, ainsi que les modalités de leur transmission, sont contenues dans l'Accord interinstitutionnel entre Présidents de la *Camera* et du *Senato* et le Président du Conseil de janvier 2008.

⁶⁰⁰ Depuis 2009, le Gouvernement indiquait déjà lesquelles des propositions revêtaient une importance particulière mais sans toutefois les accompagner d'un rapport : elles étaient accompagnées d'un tableau général sur leur contenu. ESPOSITO ANTONIO, 'Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano', (2009) 51 *Ressegna parlamentare*, 1119-1173. p. 1162.

toutes les propositions, par un second rapport qui doit être transmis sous 20 jours par le Gouvernement et contenir une évaluation « du respect du projet du principe d'attribution, en particulier concernant la justesse de la base juridique et sa conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité ; une évaluation complète du projet et des perspectives de négociation, mettant en avant les points réputés conformes à l'intérêt national et ceux pour lesquels des modifications seraient opportunes ; l'impact du projet, d'un point de vue financier ou des conséquences sur l'ordre [juridique] national et sur l'organisation de l'administration publique et des activités de citoyens et des entreprises ».

Ce second rapport remplace donc celui qui était déjà prévu à l'article 4-quarter en matière de subsidiarité dans la loi Buttiglione, et il est complété par un premier rapport qui vise à attirer l'attention des Chambres sur les propositions les plus importantes.

En outre, le Gouvernement doit maintenant transmettre aux Chambres ses contributions au cours de la phase de consultation ; c'est également une nouveauté (art. 3, al. 2).

Il existe, en conséquence, un double flux d'information vers les Chambres : celles transmises par les institutions directement, et celles que le Gouvernement leur envoie. Pour Cristina FASONE, ceci garantit, en premier lieu, que le Parlement reçoive effectivement tous les documents et, surtout, lui permet d'avoir connaissance de la position du Gouvernement au moment où il définit la sienne. En outre, il dispose des deux perspectives, nationale et européenne, qui peuvent varier⁶⁰¹.

b. Un accès direct aux ressources de la Commission Permanente

Il est intéressant de noter que l'information des Chambres ne se limite pas à celle que lui fournissent le Gouvernement ou les Institutions européennes mais elles peuvent, au surplus, bénéficier de l'assistance documentaire et d'information de la Représentation Permanente, sous réserve que cela n'engendre pas de coûts additionnels cependant (art. 3, al. 3)⁶⁰². De surcroît, le Président du Conseil des Ministres ou le Ministre pour les Affaires européennes transmettent également aux Chambres les rapports et les notes d'information rédigés par la Représentation Permanente à l'occasion des réunions du Conseil, des réunions informelles au niveau ministériel, des réunions du COREPER et des réunions des comités et des groupes du travail du Conseil. Sont également concernés les documents ayant trait aux trilogues entre Parlement européen, Conseil et Commission dans le cadre de la procédure législative et les actes ou projets d'actes adoptés par les institutions ou organes de l'Union. Enfin, les rapports ou notes concernant les autres initiatives ou

⁶⁰¹ FASONE CRISTINA, 'Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona', (2010) 1 Osservatori sulle fonti. p. 7 pour les deux derniers arguments.

⁶⁰² Jusqu'à présent (juillet 2013), aucune information ne leur est encore parvenue par cette voie. Information fournie par Davide Alberto CAPUANO lors d'un échange d'emails.

questions relatives aux institutions ou aux politiques de l'Union et les procédures précontentieuse et contentieuses dans lesquelles l'Italie est partie sont aussi communiquées aux Chambres (art. 4, al. 3).

c. Information en matière de Politique étrangère et de défense, et sur les accords financiers

Le contenu de la loi °234 se distingue de celui des autres lois nationales étudiées ici en cela qu'elle prévoit que les Chambres soient informées en cas d'initiative ou de questions relatives à la politique extérieure et de défense commune (art. 4, al. 2), et, surtout, elle dédie un article à la consultation des Chambres sur les accords en matière financière ou monétaire (art.5), même s'ils sont conclus en dehors des dispositions des Traités (art. 5-3).

Cette dernière disposition vise, à n'en pas douter, à rendre la participation des Chambres dans ce domaine obligatoire, même si « le Gouvernement [ne] doit [que] s'assurer que la position adoptée par l'Italie dans la phase de négociation des accords [...] tienne compte des actes d'indication adoptés par les Chambres. » (art. 5, al. 2). Un contrôle *a posteriori* est cependant permis puisque le Gouvernement doit rendre des comptes aux Chambres « rapidement » s'il n'a pas pu suivre leurs indications.

Par ailleurs, les Chambres sont également informées du statut et du coût du contentieux européen (art. 14 et 15) et des flux financiers entre l'Italie et l'Union (art. 16).

d. Information dans le cadre des réunions du Conseil

Le Gouvernement doit informer les organes parlementaires compétents des propositions et des sujets inscrits à l'ordre du jour des réunions du Conseil européen (art. 4, al.1), et leur communiquer la position qu'il a l'intention de défendre. La nouveauté dans ce contexte résulte de l'obligation pour le Gouvernement de prendre en compte les observations parlementaires au moment de la définition de sa position (art. 4, al.1), et il doit toujours informer les organes parlementaires compétents de l'issue des négociations sous 15 jours après la tenue du Conseil.

Par ailleurs, le Gouvernement ne doit plus informer les Chambres tous les six mois sur les décisions d'importance majeure ou en cours de négociation : cette suppression s'explique sans doute par le fonctionnement adéquat des communications antérieures et postérieures aux réunions du Conseil et du Conseil européen, qu'elles soient formelles ou informelles⁶⁰³. Antonio ESPOSITO explique ce rapprochement par l'existence de quatre facteurs : l'accroissement du rôle stratégique, de programmation et d'orientation politique du Conseil, accentué par les effets de la crise économique

⁶⁰³ Sur les rapports effectifs entre le Parlement et le Gouvernement dans ce domaine: ESPOSITO ANTONIO, 'La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere', (2013) Federalismi.it, 1-74. p. 21-22.

et financière ; le gain d'intérêt parlementaire qui en découle et la volonté des parlementaires et des partis politiques d'organiser des débats avant les réunions du Conseil pour contribuer aux grandes décisions de l'Union ; l'identification d'un seul référent au sein du Gouvernement, qui a assuré une communication régulière avant et après les réunions du Conseil ; et l'obligation du Gouvernement d'effectuer un rapport avant la tenue des réunions sans que les organes parlementaires n'en aient à faire la requête⁶⁰⁴. Ces comptes-rendus se font, par contre, devant les Commissions politiques de l'Union européenne et Affaires extérieures réunies, et un dialogue entre les ministre sectoriels présents dans les différentes formations du Conseil et les Commissions sectorielles correspondantes ne s'est pas établi⁶⁰⁵. Ce sont donc seulement quelques parlementaires qui sont réellement informés.

e. Les rapports annuels

Le Gouvernement doit, depuis 2000, présenter deux rapports annuels aux Chambres : un premier rapport au caractère prévisionnel dans lequel il indique ses orientations et ses priorités pour l'année à venir, et un second, postérieur, dans lequel il informe des développements du processus d'intégration enregistrés au cours de l'année écoulée.

Le premier rapport doit être présenté avant le 31 décembre, et son contenu, toujours très détaillé comme auparavant dans la loi de 2005, comprend, entre autres, les orientations du Gouvernement concernant le développement du processus d'intégration, les profils institutionnels et chacune des politiques de l'Union - une importance particulière est donnée aux perspectives en matière de politique étrangère et sécurité commune (art. 13, al. 1, b)) - et, concernant les projets d'actes législatifs et les documents de consultations. Ni le contenu de ce rapport, ni son délai de présentation n'ont été modifiés.

Le second rapport, en revanche, doit maintenant être soumis avant le 28 février – le délai était le 31 janvier dans la loi de 2005 – et il est, lui aussi, très complet. Il vise à « fournir au Parlement tous les éléments d'information nécessaire pour évaluer la participation de l'Italie à l'Union européenne » (art. 13, al. 2), et doit faire état des “développements du processus d'intégration européenne enregistrés au cours de l'année de référence, en particulier concernant les activités du Conseil européen et du Conseil des Ministres de l'Union européenne, les questions institutionnelles, la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne ainsi que les relations extérieures de l'Union européenne, la coopération dans les domaines de la justice et des affaires internes et aux orientations générales des politiques de l'Union. Le rapport comprendra en outre la liste des Conseils européens et des Conseils des Ministres de l'Union européenne tenus au cours de l'année

⁶⁰⁴ Id. p.22.

⁶⁰⁵ Id. p.22.

de référence, en indiquant leurs dates, les participants pour l'Italie et les sujets traités. [il fournira des informations sur] la participation de l'Italie au processus normatif de l'Union européenne exposant les principes et lignes caractérisant la politique italienne dans les travaux préparatoires et les phases de négociation s'étant déroulés en vue de la préparation des actes législatifs de l'Union. Le rapport indiquera également la liste des principaux actes législatifs en cours d'élaboration mais non encore définis durant l'année de référence. [Le rapport abordera] la participation de l'Italie aux activités des institutions de l'Union européennes pour la réalisation des principales politiques sectorielles que sont : marché intérieur et concurrence, politique agricole et de la pêche, politique des transports et des réseaux transeuropéens, politique pour la société de l'information, politique de l'espace, politique énergétique, politique pour l'environnement, politique fiscale, politiques pour l'inclusion sociale, l'égalité des chances, et la jeunesse, politique de l'emploi, politique de la santé, politique pour l'éducation, la formation et la culture, politiques pour la liberté, la sécurité et la justice. Le rapport contient en outre le bilan et une évaluation au fond de la participation antérieure en termes d'efficacité et d'efficacités de l'activité poursuivie aux vues des résultats obtenus [et une partie dédiée à] l'exécution en Italie des politiques de cohésion économique et sociale, la progression des flux financiers vers l'Italie et leur utilisation, également en référence aux rapports de la Cour des comptes de l'Union européenne pour ce qui concerne l'Italie. Le rapport contient aussi une évaluation au fond de l'efficacité des politiques de cohésion susmentionnées. [Il précisera aussi] quel a été le suivi fait et quelles initiatives ont été prises quant aux avis, aux observations et aux actes d'orientations des Chambres, ainsi qu'aux observations de la Conférence des présidents des régions, des provinces autonomes de Trente et de Bolzano, de la Conférence permanente pour les relations entre l'Etat, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano et la Conférence des présidents de l'Assemblée, des Conseils régionaux et des provinces autonomes.»

Cette description très détaillée du contenu de ce rapport cherche, sans doute, à garantir une information de la meilleure qualité possible. En outre, du fait que le Gouvernement transmet un rapport prévisionnel et un rapport postérieur, le contrôle des Chambres est facilité puisqu'elles peuvent aisément constater si le Gouvernement a respecté ses engagements, et ce dans quelle mesure.

A la *Camera*, selon ce que dispose l'Opinion de la *Giunta per il Regolamento* du 14 juillet 2010, le rapport prévisionnel est examiné avec les programmes annuels des institutions européennes, ce qui permet à la Chambre d'exercer son contrôle de la meilleure façon possible tout en ayant autant d'informations que possible.

Néanmoins, la valeur de ces rapports pour le contrôle des Assemblées doit être nuancée dans la mesure où le Gouvernement ne présente pas toujours les rapports requis dans les délais, et leur contenu n'est pas toujours conforme à la description.

A titre d'exemple, le premier rapport prévisionnel (créé en 2010 par la loi communautaire de 2009 n°96 du 4 juin) a été présenté le 30 mai, soit avec un retard de cinq mois. En 2012, le second rapport a été disponible de façon tardive, le 30 avril, même si, dans ce cas-là, ce délai peut, peut-être, être expliqué par le changement de Gouvernement du mois de novembre 2011.⁶⁰⁶

Les rapports postérieurs souffrent, eux aussi, d'un retard chronique, qui explique sans doute qu'ils doivent maintenant être présentés le 28 février et plus le 31 janvier. En outre, ils n'indiquent pas toujours comment les indications des Chambres ont été prises en compte et, entre autres, de quelle façon un rapport effectif entre le Gouvernement les régions, les entités locales a été assuré⁶⁰⁷.

f. Conclusion

La loi n°234 de 2012 a bien renforcé une nouvelle fois l'information des Chambres, généralisant, entre autres, la présentation de rapports gouvernementaux aux Chambres instaurée dans le cadre du contrôle de subsidiarité.

Ainsi, l'introduction du Mécanisme d'alerte précoce a bien donné lieu, en Italie, à un développement de la relation entre les Chambres et le Gouvernement, et à un renforcement de l'information des Chambres puisque cette nouveauté a ensuite été entérinée et renforcée dans la loi de 2012 où elle a caractère général, et ne vise pas simplement à permettre le contrôle de subsidiarité mais à permettre la participation effective des Chambres dans la phase ascendante. En outre, ce rapport détaillé a été complété par l'introduction d'un second rapport plus succinct sur les propositions d'importance particulière.

Il faut relever, qu'en marge des prévisions de la loi Buttiglione et de la loi n°234, dans la pratique, on observe un renforcement des relations interpersonnelles entre membres du Gouvernement et parlementaires. Ainsi, « l'usage des deux dispositions réglementaires de la *Camera* et du *Senato* (art. 126 bis Règlement de la *Camera* et art. 142 Règlement du *Senato*) permet le développement d'un débat avec l'intervention du Ministre compétent sur des propositions de la Commission européenne ou, plus généralement, sur les activités de l'Union européenne » a augmenté⁶⁰⁸. Les auditions du Gouvernement et les rencontres avec des europarlementaires sont également plus fréquentes.⁶⁰⁹

⁶⁰⁶ Ces deux rapports sont disponibles sur le site internet du Département politique européenne de la Présidence du Conseil des ministres. <http://www.politicheeuropee.it/attivita/18197/relazione-consuntiva-2011-e-programmatica-2012> (27.8.12.)

⁶⁰⁷ ESPOSITO ANTONIO, 'La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italie alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere', (2013) *Federalismi.it*, 1-74. p. 63.

⁶⁰⁸ ARMANNO MARCO, 'Il parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari', in *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra parlamento e governo. I volume.*, PAJNO, Simone & VERDE, Giuseppe, Giuffrè, 2010.15-94. p. 81. Cette même tendance est mise en avant par: MATARAZZO RAFFAELLO & LEONE, JACOPO, 'Sleeping Beauty Awakens: The Italian

On constate donc une amélioration de l'information, liée à l'entrée en vigueur du Traité dans un premier temps puisqu'il prévoit la transmission directe des documents aux Parlements nationaux. Le contrôle de subsidiarité qu'il a introduit a également été l'occasion pour les Chambres de recevoir un rapport complet du Gouvernement. Dans un second temps, à l'occasion de la réforme de la loi Buttiglione, cette information a encore été approfondie, de même que les obligations du Gouvernement vis-à-vis des Chambres. A ces changements s'ajoute, encore, un regain – voire la naissance – d'un intérêt parlementaire pour les questions européennes.

B. *Une amélioration des capacités d'influence parlementaires*

Il s'agira dans cette partie d'examiner quels sont les instruments de contrôle et d'influence dont dispose le Parlement car il est inutile qu'il soit pleinement informé s'il ne peut se servir efficacement de cette information.

Entre la loi de 2005 et celle de 2012, seules les modalités de mise en œuvre de la réserve d'examen parlementaire ont été profondément modifiées ; les autres voies d'influence ne l'ayant été que d'une façon marginale ou pas du tout.

Ainsi, le Parlement peut toujours « adopter tout acte de recommandation opportun destiné au Gouvernement » (art. 7), et la position du Gouvernement doit tenir compte de l'avis des Chambres (a). D'autre part, existe la possibilité de présenter une réserve d'examen parlementaire (b).

a. *L'adoption d'actes de recommandation*

S'il n'est plus prévu comme auparavant que les Chambres puissent transmettre leurs observations mais seulement des actes de recommandation (art. 7), le principal changement réside dans le fait que la position que le Gouvernement défend au Conseil de l'Union doit « **être cohérente** avec les recommandations transmises par les Chambres »⁶¹⁰ alors que précédemment elle devait simplement prendre en compte les observations et recommandations transmises (art. 3, loi n°11 de 2005).

Par contre, leur champ d'application a été restreint puisqu'auparavant, les Chambres pouvaient formuler des observations sur la position du Gouvernement « dans ses relations » avec d'autres

Parliament and the EU after the Lisbon Treaty', (2011) 46 The International Spectator, 129-144. en 2011. P. 137.

⁶⁰⁹ ESPOSITO ANTONIO, 'Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano', (2009) 51 Ressegna parlamentare, 1119-1173. p. 1135. A la Camera, entre le 29.4.2008 (début de la XVI législature) et le 30.6.2012, 296 auditions ont eu lieu, parmi lesquelles 25 furent des auditions de commissaires européens, 30 de membres du Gouvernement. Cela représente une forte augmentation par rapport à la XV législature (2006-2008) période au cours de laquelle il y avait eu un total de 70 auditions. Cependant, le nombre d'auditions d'eurodéputés et de commissaires européens n'a pas beaucoup varié. CAMERA DEI DEPUTATI, 'Interventi della Camera dei deputati nella formazione delle politiche UE (29 aprile 2008 - 30 giugno 2012)', 2012, p. 14.

⁶¹⁰ Nous soulignons.

institutions alors qu'à présent, ces indications doivent avoir pour objet l'actuation du Gouvernement au sein du Conseil de l'Union ou des autres organes européens, excluant la possibilité d'influencer le Gouvernement dans ses relations bilatérales, avec la Commission Européenne par exemple⁶¹¹.

Les Règlements des deux Assemblées prévoient des procédures pour l'adoption de résolutions en matière européenne (art. 144 au *Senato*, art. 127 à la *Camera* suivant l'interprétation de la *Giunta per il Regolamento* qui l'étend à tous les actes, projets d'actes ou documents préparations de l'Union⁶¹²).

Si le renforcement de l'influence de ces résolutions parlementaires, déjà initié en 2005, doit être souligné, il n'en demeure pas moins qu'aucune procédure n'a été définie en cas d'avis divergents des Chambres qui sont, rappelons-le, sur un pied d'égalité dans le système institutionnel italien. Comme le remarque justement Cristina FASONE, que se passerait-il si les Chambres défendaient deux positions différentes ?⁶¹³

Voilà qui plaide encore pour l'introduction, dans ce système au bicamérisme parfait, de mécanismes qui permettent une meilleure coordination entre les Chambres.

b. La réserve d'examen parlementaire

Alors que la loi de 2005, dans son article 4, prévoyait que l'interposition de la réserve d'examen parlementaire soit automatique si les Chambres avaient commencé leur examen, le caractère automatique de cette réserve a été supprimé en 2012. Elles disposaient alors de 20 jours pour le mener à terme, délai passé lequel le Gouvernement était libre de poursuivre les négociations. Le Gouvernement pouvait, en outre, présenter une réserve d'examen parlementaire dans des cas ayant « une importance politique, économique ou sociale particulière », et il pouvait le faire concernant une ou plusieurs parties du texte concerné. Dans ces cas-la, le Gouvernement transmettait le texte aux organes parlementaires compétents pour qu'ils expriment leur avis.

Cette dernière possibilité, à présent définie à l'article 10, al. 2, n'a pas subi de modifications.

En revanche, la réserve d'examen d'origine parlementaire n'est plus automatique : les Chambres doivent la solliciter auprès du Gouvernement, en informant l'autre Chambre en même temps (art. 10, al.1). Par ailleurs, la durée de 20 jours a été portée à 30.

⁶¹¹ ESPOSITO ANTONIO, 'La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere', (2013) *Federalismi.it*, 1-74. p.37.

⁶¹² Opinion du 6 octobre 2009, point 1.a. http://www.camera.it/593?conoscere_lacamera=236 (27.8 2012).

⁶¹³ FASONE CRISTINA, 'Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona', (2010) *1 Osservatori sulle fonti*. p. 8.

Ces modifications doivent être saluées à plusieurs titres. D'une part, l'allongement du délai de 20 jours à 30 permet aux Chambres de mener à bien leur examen dans de meilleures conditions : si l'on pense que plusieurs commissions parlementaires peuvent être impliquées, un délai de 30 jours garantit de plus grandes possibilités de coordination. D'autre part, l'obligation pour les Chambres de requérir la présentation de la réserve marque également une avancée puisqu'elle permet d'alléger le processus législatif européen tout en garantissant quand même que les Chambres puissent exprimer leur avis. Aussi, le processus ne sera-t-il retardé que si une des Chambres éprouve un réel intérêt pour une proposition.

c. Conclusion

On remarque donc que les possibilités d'influence des Chambres ont été favorisées par la réforme de 2012 grâce à la modification de la mise en œuvre de la réserve d'examen parlementaire.

Par contre, les Chambres ne peuvent toujours que soumettre des observations dont l'objet a été limité.

C. Conclusion

Dans cette partie, il a été mis en lumière que si les capacités de contrôle et d'information du Parlement italien ont été très limitées jusqu'à récemment, on remarque une amélioration importante au cours de la dernière décennie. Comme le souligne Davide Alberto CAPUANO, «à partir de la XIV législature (2001-2006), tant au *Senato* qu'à la *Camera dei deputati*, les parlementaires italiens ont eu une plus grande sensibilité pour les sujets européens qui les a conduits à non seulement à être pleinement informés de tous les sujets en cours, mais également à vouloir y participer au travers d'un contrôle plus tenu du Gouvernement.»⁶¹⁴

Il semblerait que, globalement, le Gouvernement respecte ses obligations, même si une enquête du *Senato* a montré récemment, en mai 2012 que bien que le Gouvernement respecte ses obligations alors définies aux articles 4-bis et 4-quater de la loi Buttiglione (prise en compte des opinions du Parlement et rapports dans le cadre du contrôle de subsidiarité), cela demeure des « instruments uniquement formels ou d'accomplissement bureaucratique. [Pour ces raisons, ils ont besoin] d'une nouvelle impulsion et d'une évaluation adaptée pour pouvoir atteindre l'objectif d'une participation active et incisive dans le processus décisionnel européen.»⁶¹⁵

⁶¹⁴ CAPUANO DAVIDE ALBERTO 'Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea', (2011) Amministrazione in cammino, 1-13. p.1.

⁶¹⁵ SENATO XIVE COMMISSIONE PERMANENTE, 'Documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria ', 2012.

Depuis cette enquête, la loi n°234 de 2012 a été approuvée, et les élections législatives de février 2013 ont retardé l'adaptation parlementaire requise.

Il faudra donc observer si les Chambres se saisissent de toutes les opportunités que leur a ouvertes la loi n°234 de 2012, et si des modifications sont adoptées dans le cadre du contrôle de subsidiarité.

En effet, il ressort de cette étude que la loi de 2012 a rempli l'objectif qui lui avait été attribué de renforcer la place du Parlement et ses rapports avec le Gouvernement en matière européenne. Pourtant, à une réelle amélioration du flux d'information entre le Gouvernement et les Chambres s'oppose une influence des Chambres toujours limitée à de simples actes de recommandation.

La pratique démontrera si ces nouveautés sont effectivement mises en œuvre, et si les Chambres utilisent les voies d'information et de contrôle qui leur sont ouvertes.

§4. Espagne

Le Parlement espagnol est généralement classé parmi les parlements les plus faibles en matière de contrôle et d'influence dans le domaine européen. En effet, avant le Traité de Lisbonne, il n'étudiait pas systématiquement les actes approuvés par les institutions européennes, ni n'influçait la position ministérielle au Conseil⁶¹⁶. Il ne dispose d'ailleurs que des instruments de contrôle et d'influence parlementaire « classiques » que sont l'autorisation de ratification des Traités, les interpellations et les questions, les propositions non législatives et les motions, les programmes, plans et communications, les rapports, les comparutions et les sessions d'information et la création de commissions⁶¹⁷.

En ce sens, tout changement ne pouvait qu'améliorer cette situation de faiblesse et doit être, de ce fait, salué. Comme l'indique Javier LASO PÉREZ, les réformes menées à bien en Espagne après le Traité de Lisbonne visaient à la mise en œuvre des nouvelles prérogatives et « à renforcer les droits du parlement, en particulier ceux de la Commission Mixte sur les Affaires de l'Union Européenne, permettant un examen (*scrutiny*) systématique des propositions législatives de l'UE et une meilleure influence parlementaire sur les positions défendues par le Gouvernements au cours de la procédure décisionnelle de l'UE. »⁶¹⁸

Nous verrons ici comment l'information de la Commission Mixte est devenue plus complète (A) avant de mettre en lumière les limites de l'influence parlementaire en matière européenne (B).

A. Une meilleure information de la Commission Mixte

Suite à l'adoption de la loi 24/2009, l'information de la Commission Mixte a été améliorée : grâce à la transmission automatique des propositions et la communication de ses priorités par le Gouvernement (a) et grâce à une nouvelle possibilité pour la Commission Mixte de demander des rapports au Gouvernement (b).

a. La transmission automatique des propositions et la communication des priorités du Gouvernement

⁶¹⁶ LASO PÉREZ JAVIER, 'Parliamentary control of European Union affairs: from a slow adapter to a National player?', in *The role of National parliaments in the European Union*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010 p.440.

⁶¹⁷ Inventaire dressé par Manuel CIENFUEGOS en 1996, toujours valable en 2013. CIENFUEGOS MATEO MANUEL, 'El control de las Cortes Generales sobre el Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades europeas durante la década 1986-1995', (1996) *Revista de las Cortes Generales*, 47-99. p.55.

⁶¹⁸ LASO PÉREZ JAVIER, 'Parliamentary control of European Union affairs: from a slow adapter to a National player?', in *The role of National parliaments in the European Union*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010 p.427.

L'article 3 b) de la loi 24/2009 dispose désormais que la Commission Mixte « recevra de la Commission Européenne et des autres institutions de l'Union Européenne les propositions d'actes législatifs et les autres documents, pour son information, examen et suivi. »

Son information n'est donc plus limitée au seul premier pilier comme auparavant, et elle ne dépend plus aucunement de la diligence du Gouvernement.

La possibilité de « recevoir du Gouvernement l'information qu'il possède sur les activités des institutions de l'Union européenne » consacrée à l'alinéa d) du même article a été maintenue, de même que le droit de la Commission Mixte d'« être informée par le Gouvernement des lignes inspiratrices de sa politique au sein de l'Union européenne, ainsi que des décisions et accords du Conseil des ministres de l'Union européenne » (al. e).

b. La possibilité de demander des rapports d'information au Gouvernement

La loi 24/2009 prévoit à son article 3 b) que le Gouvernement transmette un rapport « succinct sur le contenu substantiel des propositions législatives qui ont une répercussion en Espagne » et, sous réserve de « son évaluation définitive », et que la Commission Mixte puisse demander au Gouvernement de lui fournir de plus amples informations. La Commission Mixte demeure cependant tributaire du fait que le Gouvernement ait considéré en premier lieu que la proposition législative avait une « répercussion en Espagne », et le contenu du rapport n'est aucunement précisé, bien qu'il doive être « succinct » et que cette évaluation n'ait pas une valeur définitive ! En ce sens, les obligations du Gouvernement de fournir des informations supplémentaires à la Commission Mixte semblent particulièrement faibles.

La possibilité de solliciter un rapport du Gouvernement en matière de subsidiarité sur requête de la Commission Mixte a également été prévue à l'article 3 j), et une pratique voulant que le Bureau de la Commission Mixte transmette au Gouvernement toute initiative en même temps qu'elle nomme un rapporteur s'est consolidée pour qu'il soumette le rapport⁶¹⁹. Mais ce rapport ne porte que sur le respect de la subsidiarité. En conséquence, la Commission Mixte se limite à mener à bien un examen de la subsidiarité, alors quelle pourrait également effectuer simultanément un contrôle d'ordre politique et mettre à profit les ressources qui y sont dédiées.

B. Des capacités d'influence toujours très limitées, soumises à la volonté du Gouvernement

⁶¹⁹ GARCIA MORILLO JOAQUIN, 'La estructura de las Cortes Generales', in *Derecho constitucional. Volumen II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, LOPEZ GUERRA, Luis, et al., Tirant lo Blanch, 2007 p.133.

Les Chambres n'ont, même après 2009, que des possibilités d'influence limitées. Nous verrons quels instruments d'influence qui sont à la disposition des Chambres (a) et comment la participation au Mécanisme d'alerte précoce est, peut-être, un lieu d'influence détournée (b).

a. *Les instruments d'influence à la disposition des Chambres*

Les Chambres ne disposent toujours, pour exercer leur influence sur le Gouvernement en matière européenne, que des instruments de contrôle parlementaire usuels que sont les questions écrites et orales, les comparutions, les propositions non de loi - qui correspondent aux motions - ou les débats en présence d'un représentant du Gouvernement.

La Commission Mixte peut toujours élaborer des « rapports sur les questions relatives à l'activité de l'Union européenne qu'elle considère comme présentant un intérêt » (art. 3 f)). Cependant, avant comme après Lisbonne, ni la valeur de ces rapports ni le traitement qui doit leur être donné ne sont précisés.

Elle peut également demander à ce que se tienne un débat sur une proposition législative en son sein, ou en session plénière de l'une ou l'autre Assemblée (art. 3 c)), ce qui lui permet d'échanger avec le Gouvernement, mais n'est pas un nouvel instrument. Elle dépend, en outre, de l'acceptation des Présidents des Assemblées lorsqu'elle souhaite que le débat se déroule en session plénière.

La seule amélioration qui ait été introduite après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne l'a été par la loi 38/2010 qui régule les comparutions Gouvernementales et régionales devant la Commission Mixte. Depuis lors, la Commission Mixte peut décider quels membres du Gouvernement - Ministres ou exerçant d'autres responsabilités - doivent comparaître devant elle avant les réunions du Conseil, « afin qu'ils puissent manifester la position du Gouvernement par rapport aux sujets inclus à l'ordre du jour de la réunion du Conseil » (art. 8). Les comparutions constituent un instrument de contrôle dans la mesure où, suite à l'intervention du représentant du Gouvernement, les membres de la Commission Mixte peuvent intervenir et le représentant du Gouvernement leur répond.

La Commission Mixte est donc à même d'effectuer un suivi *a priori* comme *a posteriori* depuis 2010 dans la mesure où l'article 3 e) lui confère, depuis 1994, la possibilité d'être « informée [...] des décisions et accords du Conseil des ministres de l'Union européenne. »

Ce contrôle est, de surcroît, complété depuis 1994 par l'obligation du Gouvernement de comparaître devant le *Congreso* après les réunions – ordinaires et extraordinaires - du Conseil

européen (art. 4), même si, dans les faits, il ne remplit cette obligation que tardivement, et ce même lorsque les décisions prises revêtent une importance particulière⁶²⁰.

Notons que les parlementaires font un usage de plus en plus fréquent des questions orales et écrites⁶²¹ et, entre janvier 2012 et mai 2013, l'opposition a sollicité la comparution du Gouvernement en 12 occasions⁶²².

L'obligation prévue à l'article 9, introduit par la loi 38/2010, selon laquelle « à l'issue de chaque présidence semestrielle du Conseil de l'Union Européenne, le Ministre des Affaires Extérieures et de la Coopération ou le Secrétaire d'Etat pour l'Union Européenne comparaissent devant la Commission Mixte pour l'Union Européenne pour rendre compte des progrès réalisés au cours de la présidence [écoulée] » constitue, sans aucun doute, un instrument de contrôle global efficace pour la Commission Mixte.

Il est absolument remarquable que l'approbation d'une loi, ou même d'une motion, ne soit requise à aucun moment, le Gouvernement demeurant donc toujours libre d'agir selon sa propre appréciation sans avoir à tenir compte de l'avis des Chambres qu'il ne doit pas consulter mais seulement informer à la fin de chaque Présidence et avant et après la tenue des réunions du Conseil (art. 3, all.) et après les réunions du Conseil européen. Il n'existe, de plus, nulle part de possibilité d'invoquer une réserve d'examen parlementaire.

b. La participation au Mécanisme d'alerte précoce, un lieu d'influence détournée ?

Il faut relever tout d'abord que, suite à la réforme intervenue en 2010, la Commission Mixte a commencé à examiner, pour la première fois, les propositions législatives des institutions européennes de façon systématique ; et cette véritable révolution dans la pratique de la Commission

⁶²⁰ A titre d'exemple, lors de la réunion du Conseil du 14 mars 2013, qui portait pourtant sur la situation économique et sociale et a défini les orientations pour la politique économique des États membres et de l'Union européenne en 2013, Mariano Rajoy n'est comparu qu'un mois plus tard, le 10 avril. Comme le souligne Fernando GAREA, journaliste del País, « [...] cette comparution est une obligation légale, des rares [comparutions] établies pour les Présidents du Gouvernement et, en plus, elle se produira presque un mois après la réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Européenne. » GAREA FERNANDO, 'Rajoy demora casi un mes su obligada comparencia sobre la UE en el Congreso'. El País. 1.4.2013.

⁶²¹ LASO PÉREZ JAVIER, 'Parliamentary control of European Union affairs: from a slow adapter to a National player?', in *The role of National parliaments in the European Union*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010 p.441.

⁶²² Aucune autre donnée n'est malheureusement disponible car les statistiques officielles ne sont publiées qu'à la fin de chacune des législatures et celles de la législature précédente, qui s'est achevée en 2011, ne sont pas disponibles.

a lieu dans le cadre du contrôle de subsidiarité qui la provoque⁶²³. Jusque là, la Commission Mixte, qui recevait déjà systématiquement les propositions législatives depuis 1994 au plus tard, ne les avait pas régulièrement examinées ni sélectionnées, par manque de volonté politique⁶²⁴.

Ce contrôle conduit donc à l'existence de deux mécanismes en parallèle : celui préexistant du contrôle *ad hoc* des propositions sur initiative d'un Groupe parlementaire et celui, automatique, de la subsidiarité. Il semble, de plus, que le contrôle mené dans le cadre du Mécanisme d'alerte précoce n'aille pas au-delà du respect de la subsidiarité et ne donne pas lieu à un contrôle politique⁶²⁵.

En cela qu'il requiert un échange entre le Gouvernement et la Commission Mixte, même si le Gouvernement demeure libre de lui fournir un rapport en matière de subsidiarité⁶²⁶, le contrôle de subsidiarité pourrait constituer une voie d'information pour le Parlement. Cependant, le Gouvernement ne fournit pas toujours le rapport sollicité, l'ayant transmis en 10 occasions face à 22 requêtes en 2010, 14 face à 19 en 2011 et 16 face à 22 en 2012. En outre, ces rapports sont souvent positifs et saluent l'opportunité de l'initiative législative⁶²⁷.

Et, là encore, l'Exécutif n'est pas tenu de prendre en compte l'existence d'un avis motivé ni même d'observations formulées par la Commission Mixte. Même dans le cadre de la présentation d'un recours *a posteriori* devant la CJUE le Gouvernement n'est pas forcé de suivre l'avis du Parlement !

C. Conclusion

L'absence d'instruments de contrôle spécifiques aux affaires européennes conjuguée à la faiblesse des possibilités de contrôle parlementaire traditionnel qui ne lient en rien le Gouvernement juridiquement et sont, simplement, des moyens d'influence à valeur politique, ne permettent toujours pas au Parlement espagnol de se faire entendre en matière européenne. Il est bien plutôt l'otage – volontaire – du Gouvernement.

Les nouvelles prérogatives attribuées par le Traité de Lisbonne n'ont pas provoqué de changement dans ce domaine, même s'il faut néanmoins saluer l'introduction du contrôle de subsidiarité qui a

⁶²³ LASO PÉREZ JAVIER, 'Parliamentary control of European Union affairs: from a slow adapter to a National player?', in *The role of National parliaments in the European Union*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010 p.443.

⁶²⁴ Id. p.441-442.

⁶²⁵ Id. p.443.

⁶²⁶ ARANDA ÁLVAREZ ELVIRO, 'La Alerta Temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española', (2013) *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 101-153. p.133.

⁶²⁷ Id. p.133.

quand même eu pour conséquence que la Commission Mixte examine – enfin – toutes les propositions législatives européennes comme nous le verrons⁶²⁸.

⁶²⁸ V. Partie II.

§5. France

Le contrôle parlementaire dans la France de la V^{ème} République peut, dans son ensemble, être qualifié de traditionnellement faible en raison du « fait majoritaire », autrement dit de « la concordance politique entre la majorité des députés et le gouvernement qui se manifeste par un soutien inconditionnel des députés à l'équipe gouvernementale »⁶²⁹. En outre, le système est caractérisé par une prédominance du pouvoir exécutif sur le Parlement, et cette tendance à un faible contrôle est d'autant plus accentuée en matière européenne que, d'une part, la politique étrangère à laquelle les affaires communautaires ont longtemps été assimilées relèvent des compétences de l'Exécutif⁶³⁰, et que, d'autre part, pendant longtemps – jusqu'à 1992 de fait - la seule arme réelle dont disposaient les Assemblées étaient la motion de censure, les Délégations pour les Communautés européennes ne pouvant, dans un premier temps, que faire part de leurs « conclusions ».

Bien que la réforme constitutionnelle de juillet 2008 ait eu pour objectif la « modernisation des institutions », et ait contribué à la « reparablementarisation » du système institutionnel français, en réalité, ces réformes se sont inscrites dans un esprit de continuité de la V^{ème} République. Le Parlement a donc vu sa position améliorée, entre autres parce qu'il peut maintenant adresser des résolutions au Gouvernement, parce qu'il est maître de deux ordres du jour par mois et, compte huit commissions parlementaires permanentes au lieu de six, mais, il ne faut pas y voir là une amélioration radicale du statut du Parlement, dont les capacités d'influence et de contrôle sur le Gouvernement sont toujours limitées, en particulier en matière européenne.

C'est à travers ce filtre que doit s'effectuer l'analyse des changements introduits en raison de l'approbation du Traité de Lisbonne et de la réforme en vue de la modernisation des institutions.

Force est de constater que bien que des progrès aient été réalisés en la matière l'information des Assemblées demeure lacunaire (A) ; un constat similaire s'impose quant aux possibilités de contrôle des chambres, encore (et toujours) limitées (B).

A. Une information parlementaire élargie

L'influence positive du Traité de Lisbonne est indéniable dans l'amélioration de l'information des Chambres parlementaires françaises, même si des initiatives du Gouvernement et la coexistence de l'article 6 *bis* de l'Ordonnance 58-1100 avec l'article 88-4 de la Constitution avaient déjà contribué à palier les limites des prévisions constitutionnelles.

⁶²⁹ BLANCHÈRE PHILIPPE, *Le Parlement en France*, LGDJ, Paris, 2012. p. 117.

⁶³⁰ Art. 52 Const. « Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification. »

En effet, comme il a été vu dans le Chapitre 1, jusqu'à 2008, une claire distinction était faite entre « les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative » que « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne », et la possibilité, pour le Gouvernement, de transmettre « les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne ». En outre, du fait de cette restriction aux actes relevant du domaine de la loi, les Chambres ne recevaient les propositions législatives qu'après que le Conseil d'Etat les eusse filtrées, c'est-à-dire une fois qu'un délai de huit jours s'était écoulé.

Depuis le 1^{er} décembre 2009 en revanche, les Assemblées reçoivent en tous les cas les propositions transmises par les institutions européennes et, « le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. » (art. 88-4 de la Constitution). Et elles peuvent désormais soumettre des résolutions européennes sur ces projets législatifs, et sur « tout document émanant d'une institution de l'Union européenne ». L'opportunité offerte par cet élargissement de la capacité des Chambres a, d'ailleurs, déjà été saisie au Sénat, qui s'est prononcé, dès 2009, sur des textes de nature non législative⁶³¹.

Le Gouvernement leur fournit également, depuis le Traité de Lisbonne, une étude d'impact dont la perspective est – d'une façon qui peut surprendre – résolument nationale, puisqu'il s'agit là d'une « analyse préalable de ses [des propositions législatives] impacts juridiques, budgétaires, techniques ou administratifs, y compris, le cas échéant, pour les collectivités territoriales, ainsi que de ses conséquences sur le secteur d'activité concerné. » Fiches tournées clairement vers l'impact au niveau national, donc, qui ne prennent pas en compte les questions juridiques de compétences de l'Union, de proportionnalité ou de subsidiarité, et qui n'ont pas pour fonction de refléter l'avis du Gouvernement.

Si les Chambres ne souffrent ainsi plus d'un déficit d'information puisqu'elles reçoivent tout type de document européen, elles ne sont toujours pas aidées dans leur tâche d'examen par le Gouvernement qui, bien que disposant d'informations directes grâce à sa participation à Bruxelles, ne transmet qu'un rapport sur les conséquences nationales d'une mesure, et non un rapport dans une dimension européenne. Les Chambres ne peuvent donc que s'appuyer sur leur bureau de représentation à Bruxelles pour avoir des informations complémentaires sur les documents reçus, ou avoir recours aux questions (voir *infra*). Il apparaît absolument nécessaire de remédier à ces lacunes pour permettre – enfin – la participation effective des Chambres en matière européenne.

⁶³¹ HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat', Sénat, Paris, 2009, p.14.

B. *Une capacité de contrôle et d'influence encore et toujours limitée*

Le Traité de Lisbonne n'a pas introduit de réel changement quant à la capacité du Parlement de contrôler le Gouvernement en matière européenne. Les Chambres peuvent, avant comme après 2009, exercer leur influence par le biais de diverses procédures. Tout d'abord, l'instrument spécifique est celui des résolutions européennes (a). Les Assemblées peuvent également effectuer un contrôle à l'occasion des Conseils européens (b), et en organisant des auditions ou en posant des questions orales au Gouvernement (c). La réforme de l'article 48-4 de la Constitution, qui réserve depuis 2008 une semaine de séance sur quatre au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques a néanmoins été utilisée comme une fenêtre d'opportunité par le Sénat, et l'Assemblée nationale a, elle aussi, réservé une séance aux questions européennes (d).

a. *Les résolutions européennes*

La réforme de l'article 88-4 de la Constitution française n'a pas provoqué de réelle amélioration de la capacité d'influence parlementaire en matière européenne. En effet, cet article dispose toujours que « des résolutions européennes peuvent être adoptées », résolutions dont la valeur juridique ne dépasse pas celle d'un avis, comme l'a affirmé le Conseil Constitutionnel en 1992⁶³².

D'ailleurs, le Sénat lui-même ne voit pas dans les résolutions un réel instrument de contrôle mais les considère plutôt comme « un acte politique, qui tend à orienter dans tel ou tel sens l'action du Gouvernement. »⁶³³ Les sénateurs ne rentrent donc pas dans les détails dont ils sont bien conscients qu'ils peuvent évoluer au cours des négociations⁶³⁴.

En outre, la question de l'impact de ces résolutions demeure irrésolue, le Gouvernement ne s'engageant qu'à ce que « Le SGAE ou le service de la PESC examine, en liaison avec les ministères concernés, les suites à donner aux résolutions des assemblées, eu égard à la position française. »⁶³⁵

Le Gouvernement informe le Sénat à sa demande lors des débats de contrôle ce qui, pour Hubert HAENEL, aura pour conséquence d'inciter le Gouvernement à « intégrer davantage les résolutions dans sa démarche », sachant qu'il peut être amené à se justifier⁶³⁶. Mais, cette capacité de contrôle du Sénat n'est peut-être pas aussi puissante qu'il n'y paraît, ou pas aussi puissante que celles d'autres Chambres étudiées ici, puisque c'est seulement sur requête parlementaire que le Gouvernement

⁶³² §6 « Considérant ainsi que, dans les domaines visés par l'article 88-4, chaque assemblée se voit conférer le droit d'être informée du contenu des propositions d'actes communautaires et dispose de la faculté d'émettre à leur propos un avis par l'adoption d'une résolution suivant les modalités fixées par son règlement. » Conseil Constitutionnel, Décision N° 92-314 DC.

⁶³³ HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat', Paris, 2009, p. 17.

⁶³⁴ Id. p.17.

⁶³⁵ Annexe IX, 1. Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen publiée au JORF n°0142 du 22 juin 2010 page 11232.

⁶³⁶ HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat', Paris, 2009, p.18.

aura à se justifier, et une telle démarche paraît improbable en cas de concordance politique. En outre, il faut tenir compte du fait que seule une séance par mois est consacrée au contrôle du Gouvernement, et elle n'est nullement dédiée aux seules questions européennes au Sénat.

On remarque néanmoins qu'à l'Assemblée nationale, depuis la réforme de 2008, les résolutions européennes sont plus nombreuses : alors qu'au cours de la XII^e législature (2002-2007) et jusqu'à la session 2007-2008, 7 résolutions européennes étaient adoptées en moyenne tous les ans, entre la session 2008-2009 et la session 2012-2013, cette moyenne s'élève à 10⁶³⁷. En ce sens, la réforme de 2008 semble avoir eu des effets positifs sur l'exercice du contrôle parlementaire sur le Gouvernement.

La résolution, qui est pourtant l'instrument majeur des Chambres en matière européenne, si elle n'est plus limitée quant à son objet, est donc toujours un vecteur d'influence défaillant.

b. Le contrôle parlementaire des Conseils européens

Alors qu'en 2006 s'était instaurée une pratique aux termes de laquelle les ministres effectuaient un rapport après les réunions des Conseils, cet usage est tombé en désuétude⁶³⁸. Aussi les Assemblées reçoivent-elles les ordres du jour des réunions du Conseil européen, transmis en vertu de l'ordonnance 1958-1100 telle qu'elle est interprétée par la Circulaire du 21 juin 2010.

Au Sénat, un débat en séance publique est cependant organisé « de manière coutumière, avant chaque réunion du Conseil européen »⁶³⁹. L'influence des sénateurs se limite en conséquence à un contrôle *a priori* sans qu'ils soient informés de la manière dont leurs avis ont été pris en compte – et s'ils l'ont même été -.

c. Les questions

⁶³⁷ ASSEMBLEE NATIONALE, 'Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale - XIII^e législature', 2007-2012.<http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp> (27.6.2013) et ASSEMBLEE NATIONALE, 'Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale - XII^e législature', 2002-2007.<http://www.assemblee-nationale.fr/12/seance/statistiques-12leg.asp> (27.6.2013).

⁶³⁸ GROSSMAN EMILIANO, 'La résistance comme opportunité: les stratégies des institutions politiques françaises face à l'Europe', (2008) 15 *Revue internationale de politique comparée*, 667-678. p. 674.

⁶³⁹ Hubert HAENEL fait ce constat en 2009 et la liste des débats contenues sur le site internet du Sénat confirme que cette pratique perdure toujours en mars 2013. HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat', Paris, 2009, p.11

Reste donc aux parlementaires français la possibilité d'un recours aux instruments classiques de contrôle du Gouvernement – même si la conception même d'un Parlement qui contrôle le Gouvernement a été introduite seulement en 2008 dans la Constitution⁶⁴⁰.

A l'Assemblée le Gouvernement a répondu à trois questions écrites entre le 20 juin et le 30 septembre 2012, alors qu'il n'y a pas eu de question orale sans débat⁶⁴¹.

Au Sénat sont régulièrement organisées des questions orales avec débat portant sur des sujets européens depuis 1990. Celui qui était alors Président de la Délégation pour l'Union européenne, Hubert HAENEL, estimait en 2009 que « cette procédure permet un large dialogue avec le Gouvernement, puisque peuvent s'exprimer l'auteur de la question, un sénateur représentant la délégation pour l'Union européenne, un sénateur représentant la commission permanente compétente, un représentant de chaque groupe politique, et, sous réserve de l'accord de la Conférence des présidents, un sénateur représentant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, lorsque celle-ci s'estime compétente pour participer au débat »⁶⁴². Nonobstant, il faut sans doute nuancer cet enthousiasme parce qu'en 2010, seule une question a été posée ; c'est donc là une procédure particulièrement peu usitée⁶⁴³.

d. La séance de contrôle introduite par la réforme de l'article 48-4

Au Sénat, dès son introduction, la réforme de l'article 48-4 et l'instauration d'une séance sur quatre réservée au contrôle de l'action du Gouvernement a permis « la mise en place d'un suivi des prises de positions européennes du Sénat qui, jusque là, n'avait jamais pu être véritablement assuré »⁶⁴⁴. C'est donc là un vecteur pour un meilleur contrôle du Gouvernement, conséquence non de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, mais du rééquilibrage des institutions poursuivi par la réforme de juillet 2008.

Et, pour Hubert HAENEL « la règle réservant une semaine par mois aux activités de contrôle ne peut que favoriser l'adoption de résolutions européennes en séance publique, donc avec la participation de tous les sénateurs. En effet, l'expérience a montré qu'il était souvent difficile

⁶⁴⁰ Art. 24: « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. » Précédemment, il établissait simplement que « Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. »

V. pour une étude empirique des différents types de questions et leurs fonctions : NAVARRO JULIEN & BROUARD SYLVAIN, 'Who cares about the EU? French MPs and European politics since 1998', in *National parliaments, Electorates and EU Affairs*, AUDEL, Katrin & RAUNIO, Tapio, Institut für Höhere Studien, 2012

⁶⁴¹ ASSEMBLEE NATIONALE, 'Statistiques 2011-2012 14e Législature. Statistiques concernant la session 2011-2012 (20 juin 2012 – 30 septembre 2012)', 2012, http://www.assemblee-nationale.fr/14/seance/fiches/ban_14e_2011_2012.pdf (27.6.2013). p. 50.

⁶⁴² HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat', Paris, 2009, p.11.

⁶⁴³ « Les questions des sénateurs », site internet du Sénat : <http://www.senat.fr/role/fiche/questions.html> (24.03.2013).

⁶⁴⁴ HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat', Paris, 2009, p.15.

d'insérer la discussion de résolutions européennes au sein de l'ordre du jour. La 'semaine de contrôle' va donner, en pratique, de meilleures possibilités de le faire. »⁶⁴⁵

Par ailleurs, à l'Assemblée nationale, l'article 48-8 du Règlement prévoit, depuis la réforme du 27 mai 2009, que « Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. Dans le cadre de cette semaine, une séance est réservée par priorité aux questions européennes. »

C. Conclusion

Ce sont donc là de faibles moyens d'influence qui sont à la disposition des parlementaires français qui peuvent, au mieux, débattre avec le Gouvernement des questions européennes et adopter des résolutions dont l'influence réelle n'est en aucun cas garantie. De surcroît, il ne leur appartient que rarement de transposer les directives puisque dans 80 à 90% des cas cette transposition se fait sous forme d'arrêtés ministériels ou de décrets, mesures qui entrent dans le domaine réglementaire et échappent au contrôle parlementaire⁶⁴⁶. Et ils n'ont même pas la capacité de vérifier comment leur avis a été pris en compte.

Ils sont ainsi véritablement des otages du Gouvernement, et les prérogatives que leur garantit désormais directement le Traité de Lisbonne n'ont rien pu y changer puisque leur participation est permise dans les seuls cas prévus dans les Traités. Force est donc de constater que la conclusion tirée par Emiliano GROSSMAN en 2008 est, bien malheureusement, toujours valable : « dans le cas français, il est indéniable que l'exécutif a usé de son avantage pour accroître le déséquilibre existant [dans les relations exécutif-législatif] »

On constate néanmoins que les réformes constitutionnelles de 2008 ont eu pour conséquence un accroissement important du nombre de résolutions européennes transmises par l'Assemblée au Gouvernement : alors qu'au cours de la XII^e législature (2002-2007) et jusqu'à la session 2007-2008, 7 résolutions européennes ont été adoptées en moyenne tous les ans, dans la session 2008-2009 et la session 2012-2013, cette moyenne s'élève à 10⁶⁴⁷. Mais, ce renforcement de l'activité parlementaire s'effectue surtout à l'intention du Gouvernement puisque l'interaction avec la Commission européenne demeure très limitée.

⁶⁴⁵ Id. p.15.

⁶⁴⁶ GROSSMAN EMILIANO, 'La résistance comme opportunité: les stratégies des institutions politiques françaises face à l'Europe', (2008) 15 *Revue internationale de politique comparée*, 667-678. p. 675.

⁶⁴⁷ ASSEMBLEE NATIONALE, 'Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale - XIII^e législature', 2007-2012.<http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp> (27.6.2013) et ASSEMBLEE NATIONALE, 'Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale - XII^e législature', 2002-2007.<http://www.assemblee-nationale.fr/12/seance/statistiques-12leg.asp> (27.6.2013).

Ainsi s'éclairent les difficultés qui découlent, à notre avis, de l'existence de deux procédures distinctes pour exprimer des avis parlementaires⁶⁴⁸ : celle d'approbation de résolutions européennes destinées au Gouvernement, prévue à l'article 88-4 de la Constitution depuis le Traité de Maastricht, et celle, introduite après Lisbonne, d'approbation d'avis motivés destinés aux Institutions européennes, définie à l'article 88-6, dont le contenu est, d'ailleurs, calqué sur celui de l'article 88-4 en dépit des caractéristiques et des finalités différents de ces deux procédures.

Il est regrettable que la coopération entre le Gouvernement et les Chambres n'ait pas suffisamment été améliorée pour permettre d'éviter cette dualité qui confirme finalement l'orientation résolument nationale de l'activité européenne des Chambres : elles approuvent bien plus de résolutions que d'avis motivés ou d'observations. L'information que leur fournit le Gouvernement se limite, par ailleurs, exclusivement à une analyse effectuée d'un point de vue national⁶⁴⁹.

De surcroît, la valeur même de ces résolutions est particulièrement limitée : puisqu'elles ne contraignent que très peu le Gouvernement qui se limite à les prendre en compte, leur poids est surtout politique.

En somme, très restreintes sont les avancées qui ont fait suite à l'introduction de nouvelles prérogatives par le Traité de Lisbonne : elles s'inscrivent – encore - dans la tradition de la Ve République caractérisée par la prépondérance de l'Exécutif conjuguée, peut-être, à une assimilation des affaires européennes aux affaires étrangères dont la compétence appartient au Gouvernement. Qui plus est, comme l'indique Antonin GELBLAT, « [...] il serait illusoire d'espérer que cette constitutionnalisation d'origine européenne permette une revalorisation du Parlement car tant leurs modalités de mise en œuvre que leur coût politique limitent la portée des droits qui lui sont reconnus [dans les articles 88-6 et 88-7 de la Constitution] »⁶⁵⁰.

⁶⁴⁸ Ces deux procédures feront l'objet d'une étude détaillée au Chapitre 1 de la Partie II.

⁶⁴⁹ Ce choix de privilégier les résolutions adressées au Gouvernement pourrait cependant s'expliquer par le fait que les parlementaires sont bien conscients que la position défendue par le Gouvernement au Conseil a beaucoup plus de poids que les opinions soumises à la Commission Européenne, du moins tant que les Parlements nationaux ne coopèrent pas plus efficacement.

⁶⁵⁰ GELBLAT ANTONIN 'Une revalorisation parlementaire par le biais du Traité de Lisbonne? Les articles 88-6 et 88-7 de la Constitution', (2012) CLUD, 3-10. p.9.

Conclusion du Chapitre 2

L'étude des rapports entre Parlements et Gouvernements nationaux démontre, tout d'abord, que les Parlements sont mieux informés par leurs Gouvernements depuis 2009 ; Ils ont globalement accès à tous les documents européens dont la nature a pu être précisée comme en Allemagne.

La transmission de rapports systématiques, parfois instaurée pour permettre le contrôle de subsidiarité dans un premier temps comme en Italie, s'est, par ailleurs, généralisée et leur contenu a pu être précisé. En France, ces rapports ont toutefois toujours une orientation résolument nationale qui n'aidera pas vraiment les Chambres dans leur analyse de subsidiarité comme nous le soulignerons, ni même dans leur analyse du fond de la proposition en ce sens qu'ils ne leur donnent d'informations que sur les implications nationales.

De plus, le Traité de Lisbonne a introduit la transmission directe aux Parlements nationaux de tous les projets d'actes législatifs et tous les documents de consultation, entre autres.

Ainsi, l'information des Chambres en matière européenne, qui fut longtemps lacunaire, est désormais totale et, en réalité, les Parlements – hormis peut-être en France - ont plutôt des difficultés à y faire face.

En revanche, leurs possibilités de contrôler leurs Gouvernements et de les influencer varient encore grandement.

La possibilité d'invoquer une réserve d'examen parlementaire existe ainsi dans tous les Etats étudiés, sauf en Espagne, et en Italie les modalités de sa mise en œuvre ont été réformées par la loi de 2012. Pourtant, même au Royaume Uni où elle existe de longue date, le Gouvernement passe fréquemment outre la durée minimum pour le contrôle parlementaire qu'elle garantit.

Puis, alors que le recours à certaines procédures des Traités ont été soumises à l'approbation préalable d'une loi en Allemagne et au Royaume Uni ainsi qu'en Italie dans deux cas, les Commissions parlementaires françaises, italiennes – dans la plupart des circonstances - et espagnole doivent – encore – se limiter à transmettre des résolutions ou des observations, ou à approuver des motions que le Gouvernement pourra suivre à sa guise. Néanmoins, c'est plutôt dans le cadre de « questions du dimanche », comme les qualifie Simon NEUMANN, que des lois sont requises. En Allemagne, dans le reste des cas, les Chambres se limitent à transmettre des prises de position dont le Gouvernement doit tenir compte, de façon prépondérante parfois, et les conditions de la participation du *Bundesrat* ne sont toujours pas clairement définies.

Face à ces différences dans les possibilités offertes aux Assemblées, il ne faut toutefois pas négliger l'importance des relations entre Gouvernement et Parlement dans la réalité : comme nous l'avons relevé, alors que les députés allemands disposent de nombreux instruments, ils n'en font qu'un usage très limité alors que les membres de la Commission Mixte ont fréquemment recours aux

maigres possibilités dont ils disposent pour tenter de se faire entendre par le Gouvernement espagnol. Pour évaluer le poids véritable de chacun des Parlements en matière européenne, il faut donc également observer la façon dont il se sert des possibilités qui se trouvent à sa disposition.

Partie II. Le Mécanisme d'alerte précoce : un Mécanisme éphémère dans la pratique ?

L'étude des cinq Etats qui précède nous a amenés à constater que les prérogatives nouvelles attribuées par le Traité de Lisbonne aux Parlements nationaux les ont en fait incités à s'intéresser plus intensivement aux Affaires européennes à développer leurs relations avec leurs Gouvernements, en termes d'influence et d'information.

Il a été relevé néanmoins que l'ampleur du changement intervenu dépend pour beaucoup du cadre institutionnel, et en particulier de l'équilibre des forces entre Parlement et Gouvernement, ainsi que du contexte politique. A titre d'exemple, les modifications intervenues par le biais du *European Union Act* de 2011 au Royaume-Uni sont plutôt à attribuer aux élections de 2010 et au contexte eurosceptique sévissant Outre Manche qu'aux nouveautés introduites par le Traité de Lisbonne.

Cette seconde Partie sera consacrée au Mécanisme d'alerte précoce défini dans les Protocoles n°1 et n°2. Ce Mécanisme repose – en même temps qu'il l'introduit – sur un changement profond de la relation entre les Institutions européennes et les Parlements nationaux : alors que les Parlements nationaux n'avaient pas de contacts directs avec les Institutions, ils sont maintenant destinataires des « documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) [qui] sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux lors de leur publication. La Commission transmet également aux parlements nationaux le programme législatif annuel ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique en même temps qu'elle les transmet au Parlement européen et au Conseil. » (art. 1, Protocole n°1) et « Les projets d'actes législatifs adressés au Parlement européen et au Conseil » (art. 2).

La nouveauté la plus importante est cependant la possibilité désormais attribuée aux Chambres de transmettre des « avis motivés » aux Institutions européennes ; le Système d'alerte précoce repose sur cette nouvelle faculté.

Le Protocole n°1 mentionne bien le droit accordé aux Parlements nationaux de contrôler la subsidiarité (art. 3 et 4). Néanmoins, même si le délai pour émettre ces avis est bien fixé⁶⁵¹, il est spécifié que les détails de la procédure qui permet aux Parlements nationaux d'émettre des avis motivés sera précisée dans le Protocole n°2. Ce second Protocole, uniquement consacré aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, définit, dans ses articles 1 à 5 et 9, les règles relatives au Principe de subsidiarité – ou plutôt, il reprend le contenu des Traités -. Est ainsi affirmée l'obligation de chaque institution de « veille[r] de manière continue au respect des principes

⁶⁵¹ Comme on le verra, lorsque la procédure d'urgence prévue à l'article 4 du Protocole n°1 est utilisée, les conséquences pour le contrôle de subsidiarité et la possibilité d'émettre des avis motivés n'est pas clairement définie. V. par ex. WYRZYKOWSKI MIROSLAW, et al., 'The role of National Parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union*, RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.1-77. p. 22.

de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. » (art.1) ainsi que le devoir de la Commission de réaliser de larges consultations avant d'effectuer toute proposition d'acte législatif (art. 2). Puis, l'article 3 contient une définition des « projets d'actes législatifs » au sens du Protocole n°2⁶⁵². Ce sont les « propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif. »

L'article 4 prévoit, en outre, la transmission aux Parlements nationaux par la Commission de ses « projets d'actes législatifs ainsi que ses projets modifiés ». Le contrôle de subsidiarité devrait donc s'effectuer à nouveau sur les projets modifiés, ce qui inclut, suivant l'interprétation de Christian PENNERA, les propositions modifiées en raison d'une non-conformité au Principe de subsidiarité⁶⁵³.

Cette définition de ce que sont les « propositions d'actes législatifs » a pu être critiquée, bien qu'elle paraisse généreuse à première vue, car elle se limite aux actes législatifs et exclut certains documents approuvés en dehors de la procédure législative telle qu'elle est définie dans les Traités, et certains actes de mise en œuvre, en particulier ceux qui sont adoptés selon la procédure de comitologie⁶⁵⁴. En revanche, elle inclut des actes, comme par exemple des actes d'organisation, qui ne peuvent entraîner de violation du Principe de subsidiarité⁶⁵⁵. L'exclusion des actes adoptés en comitologie a pu être au contraire saluée puisque leur inclusion « menacerait les avantages de flexibilité et de rapidité inhérents à ces procédures »⁶⁵⁶.

D'autre part, la transmission directe de ces propositions aux Parlements nationaux est, sans nul doute, une avancée puisque leur information – cruciale pour leur participation effective en matière européenne – est ainsi enfin assurée. Néanmoins, comme nous l'observerons, cet envoi massif peut, dans le cadre du contrôle du Principe de subsidiarité tout du moins, rendre leur tâche plus malaisée car ils devront toujours au préalable vérifier sur quelle base juridique la proposition se fonde et, surtout, être attentifs à la nature de la compétence – exclusive ou non – de l'Union sur laquelle se

⁶⁵² En effet, la notion de « proposition d'acte législatif » manque de clarté dans les Traités en général : V. PENNERA CHRISTIAN, 'Les parlements nationaux dans le système de l'Union européenne', in *The role of national parliaments in the European Union*, RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.79-123. p. 100-101.

⁶⁵³ Id. p. 104.

⁶⁵⁴ LOUIS JEAN-VICTOR, 'The Lisbon Treaty: The Irish 'No'. National Parliaments and the Principle of Subsidiarity - Legal Options and Practical Limits', (2008) 4 *European Constitutional Law Review*, 429-452. p. 436.

⁶⁵⁵ PENNERA CHRISTIAN, 'Les parlements nationaux dans le système de l'Union européenne', in *The role of national parliaments in the European Union*, RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.79-123. p. 105.

⁶⁵⁶ LOUIS JEAN-VICTOR, 'The Lisbon Treaty: The Irish 'No'. National Parliaments and the Principle of Subsidiarity - Legal Options and Practical Limits', (2008) 4 *European Constitutional Law Review*, 429-452. p. 437 (note).

base la proposition⁶⁵⁷. Car si la compétence est exclusive, les Parlements nationaux ne sont, bien entendu, pas appelés à s'exprimer sur la répartition des compétences consacrée dans les Traités ! Ce travail de sélection est encore rendu plus difficile par le fait qu'en premier lieu, une même proposition peut se fonder sur des compétences exclusives et des compétences partagées⁶⁵⁸, et, en second lieu, parce que selon l'article 5-3 TUE, le Principe de subsidiarité s'applique « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive [de l'Union] », c'est-à-dire pas seulement dans le domaine des compétences partagées mais aussi dans celui des compétences d'appui, de coordination ou de complément⁶⁵⁹. Les parlements, nationaux et surtout régionaux, devront donc commencer leur étude par un examen juridique avisé.

L'article 5 définit, par ailleurs, l'obligation de motiver tout projet législatif « au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité ». Et, l'article 9 consacre l'obligation pour la Commission de présenter un « rapport sur l'application de l'article 5 du traité sur l'Union européenne » qui doit être transmis au Conseil Européen, au Conseil, aux Parlements nationaux, au Comité économique et social et au Comité des régionaux : c'est le rapport « Mieux légiférer ».

Dans ce cadre, les articles 6, 7 et 8 précisent les modalités pratiques de la mise en œuvre du Mécanisme de contrôle du Principe de subsidiarité.

Les Parlements nationaux disposent de « huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, [pour] adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. » (art. 8). Il est remarquable qu'alors que le Protocole n°2 a pour objet les Principes de subsidiarité et de proportionnalité, et qu'ils sont étroitement liés comme nous le constaterons, l'avis motivé parlementaire ne peut – et ne doit – porter que sur la subsidiarité. Nous observerons donc dans notre étude si les Parlements respectent cette limitation ou s'ils incluent d'autres arguments, ou si, au contraire, ils suivent les indications de la Commission Européenne et séparent bien les avis motivés soumis dans le cadre du Protocole n°2 et les autres observations ou contributions. En effet, depuis 2006, le Président de la Commission a invité les Parlements nationaux à prendre part à un Dialogue politique – également connu sous le nom d' « Initiative Barroso » - dans le cadre duquel ils peuvent soumettre toute sorte d'observations - ou contributions – qui peuvent ne pas porter sur la subsidiarité, sans avoir à ne respecter aucun délai.

⁶⁵⁷ La distinction entre compétence exclusive et compétence non exclusive en tant que critère pour l'exercice du contrôle de subsidiarité a pu être critiquée : DE BÚRCA GRAINNE, 'Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam', (1999) 7 Harvard Jean Monnet Working Paper, p. 13.

⁶⁵⁸ WYRZYKOWSKI MIROSLAW, et al., 'The role of National Parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union*, RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.1-77.p.20.

⁶⁵⁹ La définition de la répartition de compétences se trouve aux articles 3, 4 et 6 TFUE.

Et, la Commission considère elle-même que le Mécanisme d'alerte précoce est un instrument supplémentaire dans le cadre de son Dialogue avec les Parlements nationaux⁶⁶⁰.

Une fois que les Parlements nationaux ont transmis leurs avis – et une fois qu'ils ont consulté les Parlements régionaux « le cas échéant » -, ces avis devront être pris en compte par l'institution qui est à l'origine de la proposition législative, à savoir la Commission le plus souvent.

Il convient de préciser, qu'en vertu de l'article 7-1 du Protocole n°2, « Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix. ». Dans la mesure où 15 des 28 Etats membres sont dotés d'un Parlement monocaméral et 13 d'un parlement bicaméral, il y a donc 41 Chambres dans l'Union qui se répartissent les 56 voix⁶⁶¹. Conformément à ce qu'indique l'art. 7-1, al. 1 du Protocole n°2, « Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif présenté sur la base de l'article 76 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. » Par analogie aux règles qui existent au football, on parle alors de « carton jaune ». « À l'issue de ce réexamen, la Commission ou, le cas échéant, le groupe d'États membres, le Parlement européen, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. Cette décision doit être motivée. » En conséquence, la portée du « carton jaune » est assez limitée puisqu'il n'oblige l'institution à l'origine de la proposition qu'à la réexaminer tout en demeurant libre de la maintenir, de la modifier ou de la retirer à sa convenance.

Il existe, en outre, un « carton orange » introduit dans le Traité de Lisbonne sur insistance néerlandaise suite au rejet du Traité constitutionnel⁶⁶². L'article 7-3 dispose ainsi : « En outre, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par une

⁶⁶⁰ PRESIDENT DE LA COMMISSION & VICE-PRESIDENTE DE LA COMMISSION, 'Lettre du Président et de la Vice-Présidente de la Commission aux Parlements nationaux', 1.12.2009.[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/relations_other/npo/docs/letter_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npo/docs/letter_fr.pdf) (09.07.2013)

⁶⁶¹ Cette répartition des voix a pu être critiquée pour deux raisons. Tout d'abord parce qu'elle ne prend pas en compte les spécificités nationales et en particulier l'étendue des compétences législatives régionales. Ensuite, parce qu'elle attribue deux voix à tous les Etats sans prendre en compte leur population. KOCH JESSICA & KULLAS MATTHIAS, *Subsidiarität nach Lissabon - Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?* CepStudies, <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/institutionelles-recht/subsidiaritaet-nach-lissabon/> p.9. Néanmoins, ce déséquilibre est fréquent dans les systèmes fédéraux et cet argument n'est donc guère convainquant.

⁶⁶² LOUIS JEAN-VICTOR, 'The Lisbon Treaty: The Irish 'No'. National Parliaments and the Principle of Subsidiarity - Legal Options and Practical Limits', (2008) 4 European Constitutional Law Review, 429-452. p. 435.

proposition d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, la proposition doit être réexaminée. À l'issue de ce réexamen, la Commission peut décider, soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer.» La différence par rapport au « carton jaune » réside dans le fait qu'après ce réexamen au cours duquel la Commission est toujours libre de maintenir, modifier ou retirer la proposition, le processus législatif européen se trouve modifié car : « Si elle choisit de la maintenir, la Commission devra, dans un avis motivé, justifier la raison pour laquelle elle estime que la proposition est conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé ainsi que les avis motivés des parlements nationaux devront être soumis au législateur de l'Union afin d'être pris en compte dans le cadre de la procédure:

a) avant d'achever la première lecture, le législateur (le Parlement européen et le Conseil) examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission;

b) si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi. »⁶⁶³

En conséquence, en cas de « carton orange », même si la Commission est toujours libre d'ignorer les opinions des Parlements, elle sera, tout d'abord, obligée de justifier son opinion. Puis, dans ce cas-là, le législateur est appelé à donner son avis sur le respect du Principe de subsidiarité, et il peut même opposer son veto à la proposition de la Commission. Cette partie de la procédure est donc susceptible d'être d'une grande efficacité, qui est néanmoins conditionnée par l'existence d'un accord politique entre les députés européens ou les membres du Conseil⁶⁶⁴. Mais la modification dans l'équilibre institutionnel que cette possibilité induit, puisque le Parlement Européen et le

⁶⁶³ On notera qu'en application de l'article 3 du Protocole sur les dispositions transitoires, jusqu'au 31 octobre 2014, la majorité qualifiée au Conseil correspondait à 255 voix sur un total de 345, soit 75%. En outre, « Un membre du Conseil européen ou du Conseil peut demander que, lorsqu'un acte est adopté par le Conseil européen ou par le Conseil à la majorité qualifiée, il soit vérifié que les États membres constituant cette majorité qualifiée représentent au moins 62 % de la population totale de l'Union. S'il s'avère que cette condition n'est pas remplie, l'acte en cause n'est pas adopté. » Puis, « Entre le 1^{er} novembre 2014 et le 31 mars 2017, lorsqu'une délibération doit être prise à la majorité qualifiée, un membre du Conseil peut demander que cette délibération soit prise à la majorité qualifiée telle que définie au paragraphe 3 [jusqu'au 31 octobre 2014]. » Par la suite, suivant les dispositions de l'article 16 TUE « la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union. Une minorité de blocage doit inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise » ; l'article 238 TFUE prévoit encore que, « lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 72 % des membres du Conseil, représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union. » On constate donc que la majorité qualifiée requise pour rejeter une proposition correspond à la majorité qualifiée définie à l'article 16 lorsque le Conseil statue sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le critère de représentativité de la population n'a cependant pas été requis dans le cadre de la subsidiarité.

⁶⁶⁴ MET-DOMESTICI ALEXANDRE, 'Les Parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité', (2009) 525 *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*, 88-96. 100.

Conseil peuvent rejeter la proposition législative examinée sans consulter l'autre organe à aucun moment, a cependant été critiquée⁶⁶⁵.

En tout état de cause, le pouvoir des Parlements nationaux, ou des majorités politiques qui les composent à tout le moins, est bien renforcé puisqu'ils auront la possibilité de se faire entendre une deuxième fois par la Commission au travers de leurs pouvoirs exécutifs et, le cas échéant, d'obtenir que la proposition soit rejetée après un dialogue efficace et à un accord conclu avec leurs Gouvernements et, pourquoi pas, avec les députés européens. En outre, si le nombre d'avis motivés est plus élevé – carton orange – la Commission n'est pas obligée de retirer sa proposition mais « dans une perspective politique, [il semble] difficile que le Conseil et, le cas échéant, le Parlement Européen soutiennent une proposition de la Commission (réexaminée et estimée compatible malgré tout avec le principe de subsidiarité) qui ait suscité un clair rejet d'un tiers des parlements nationaux. »⁶⁶⁶ Au vu de l'importance accordée aux opinions des Parlements nationaux, le carton orange a été qualifié par Claude BLUMANN de faculté de « veto suspensif »⁶⁶⁷ attribué par le Système d'alerte précoce aux Parlements nationaux.

Il faut noter, par ailleurs, que le Mécanisme d'alerte précoce rend possible la participation des Parlements régionaux puisque l'article 6 dispose qu' « Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs. » L'expression « le cas échéant » (« *quando proceda* » dans la version espagnole, « *where appropriate* » dans l'anglaise, « *gegebenenfalls* » dans l'allemande et « *all'occorrenza* » dans l'italienne) ne permet pas de savoir si c'est une obligation ou simplement une possibilité de consultation qui est ouverte aux Parlements nationaux. Néanmoins, ces derniers ont opté, dans les Etats étudiés ici, pour permettre la participation des Parlements régionaux, sans leur assurer toutefois une prise en compte de leur avis même lorsque des compétences régionales exclusives sont affectées.

Il s'agira donc dans le Premier Chapitre d'étudier comment les Parlements examinés ici se sont adaptés en vue de leur participation effective et, au-delà, comment la participation des Parlements régionaux est possible.

Le Second Chapitre examinera ensuite si, à terme, la pérennité du Mécanisme d'alerte précoce, et les heureuses conséquences que sa création a engendrées, pourraient être menacées.

⁶⁶⁵ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES JOSE, 'La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa : especial referencia al control del principio de subsidiaridad', in *El Tratado de Lisboa : La salida de la crisis constitucional*, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, JOSÉ, Iustel, 2008 p. 284 et s.

⁶⁶⁶ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES JOSE, 'Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución"', (2010) 33, p. 45-90. p. 60.

⁶⁶⁷ BLUMANN CLAUDE, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Litec, Paris, 2007. p. 259.

Cette menace résulte d'abord en partie de certains défauts propres au Mécanisme, de la réaction des principales institutions européennes impliquées dans sa mise en œuvre (Section 1), et aussi des modalités de l'adaptation de chacun des systèmes institutionnels nationaux étudiés et ainsi que de celles de la coopération interparlementaire (Section 2).

Chapitre 1. La participation des Parlements nationaux et régionaux au Mécanisme d'alerte précoce

Ce Chapitre a pour objet les modalités de participation des Parlements nationaux au Mécanisme d'alerte précoce.

Il s'agit ici d'étudier comment ces institutions se sont adaptées, en particulier quelle procédure chacune des Chambres a mise en œuvre, puis de voir si l'assemblée plénière s'y est impliquée ou pas et laquelle des commissions parlementaires est responsable de l'examen (Section 1)⁶⁶⁸.

Nous analyserons ensuite comment se fait l'articulation entre assemblées régionales et assemblées nationales en matière de subsidiarité (Section 2)..

⁶⁶⁸ V. Annexe 6: Responsabilité du contrôle de subsidiarité

Section 1. Adaptations en vue de la participation des Parlements nationaux au Mécanisme d’alerte précoce

Cette section a pour objet l’adaptation en vue de la participation des Parlements au Mécanisme d’alerte précoce. Elle abordera les cinq Etats objets de cette étude dans l’ordre suivant : Royaume Uni, Allemagne, Italie, Espagne et France⁶⁶⁹. Elle étudiera également leur participation dans le cadre du premier « carton jaune » atteint à propos de la proposition « Monti II » en mai 2012⁶⁷⁰.

⁶⁶⁹ V. Annexe 8: Modalités du contrôle de subsidiarité dans chacun des Etats.

⁶⁷⁰ V. Annexe 3: Analyse de 11 avis motivés adressés dans le cadre du premier “carton jaune”.

§1. Royaume-Uni

Cette partie consacrée au Royaume-Uni traitera d'abord de la procédure mise en place en vue de la participation au Mécanisme d'alerte précoce (A) puis de l'attitude du Gouvernement en matière de subsidiarité (B). Ensuite, la pratique du contrôle de subsidiarité (C) et la participation des Chambres britanniques au premier carton jaune (D) seront étudiés.

A. La procédure

La procédure pour le contrôle du respect du Principe de Subsidiarité s'est tout simplement inscrite dans la procédure habituelle d'examen en matière européenne : la subsidiarité avait déjà été intégrée au contrôle depuis son insertion dans le Traité de Maastricht en 1992 aux *Commons* et peu avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne chez les *Lords*⁶⁷¹. L'adaptation des Chambres a donc concerné les modalités de l'adoption des avis motivés.

A la *House of Lords*, où le contrôle de subsidiarité a été plus tardif puisqu'il a débuté au cours des années ayant immédiatement précédé le Traité de Lisbonne, ces modalités ont été définies en 2009 et 2010⁶⁷² : la responsabilité de la Commission Union Européenne en la matière a alors été institutionnalisée par la réforme de son statut du 16 mars 2010⁶⁷³. Il a été prévu que des doutes en matière de subsidiarité puissent être exprimés au moment de la sélection initiale par le Président de la Commission, au cours de l'examen, suite à une alerte des assemblées régionales, ou bien à l'avance, lors de l'examen du programme de travail annuel de la Commission Européenne. Lorsque de telles circonstances surviennent, le filtrage peut être accéléré (avant la réception du

⁶⁷¹ Echange de courriers électroniques avec Alistair DILLON, analyste du *EU Select Committee* des *Lords*. Mai 2013.

⁶⁷² Annexe 8: Procédures de la Commission pour un avis raisonné en matière de subsidiarité. HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Annual Report 2009', House of Lords, London, 2009.<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200809/ldselect/lducom/167/167.pdf> p. 38-39. HOUSE OF LORDS PROCEDURE COMMITTEE, '2nd report of session 2009-10.', House of Lords, London, 2010.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldprohse/51/51.pdf> (29/01/2013) p. 4-5 ; HOUSE OF LORDS PROCEDURE COMMITTEE, '3rd report of session 2009-10', London, 2010.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldprohse/82/82.pdf> (29.01.2013) p. 3. Cependant, la question de la participation au Système d'alerte précoce avait été examinée par la Chambre dès 2005, très tôt avant l'entrée en vigueur prévue du Traité constitutionnel car elle ne voulait pas être prise au dépourvu comme lorsque le Royaume-Uni est devenu membre des Communautés Européennes en 1973. HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Strengthening national parliamentary scrutiny of the EU - the Constitution's subsidiarity early warning mechanism', House of Lords, London, 2005.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/lducom/101/101.pdf> p. 13 ; p.25 et s. sur la procédure en elle-même.

⁶⁷³ HOUSE OF LORDS PROCEDURE COMMITTEE, '3rd report of session 2009-10', London, 2010.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldprohse/82/82.pdf> (29.01.2013) p.3. et COSAC, 'Annex to the Thirteenth Bi-annual Report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny: Replies of National Parliaments and the European Parliament', 2010, p.507.

Mémorandum Explicatif si nécessaire), un Mémorandum Explicatif partiel ou en avance peut être demandé au Gouvernement et l'action des membres de la Commission ou de l'administration peut être requise en dehors des sessions.

Le rapport préparé sur le fond de la proposition législative pour débat en session plénière est alors accompagné de l'avis motivé avant d'être débattu comme d'ordinaire sous forme d'une motion de prise de connaissance (« *take note* » *motion*). Cette motion est accompagnée d'une deuxième motion, indépendante, visant l'approbation, ou non, de l'avis raisonné. Il est intéressant de noter que cette deuxième motion est amendable ou divisible, les amendements étant traités selon la procédure habituelle. Ainsi, les *Lords* qui n'ont pas participé à son élaboration mais qui sont fréquemment impliqués dans les questions européennes (70 d'entre eux participent régulièrement aux travaux des sous-commissions européennes⁶⁷⁴ et les autres sont invités à y assister) ont la possibilité d'exprimer leur avis. Néanmoins, peut-être les amendements ont-ils moins de sens lorsqu'il s'agit d'un avis raisonné émis dans le cadre du Système d'alerte précoce, puisque la Commission Européenne n'a accordé, jusqu'à présent, qu'une attention relative à la justification du fond et s'est plutôt contentée d'accepter les objections faites au respect du Principe de subsidiarité⁶⁷⁵. Mais cette possibilité ouverte aux parlementaires crée un espace pour l'expression de leurs opinions, ce qui, lorsqu'on tient compte du caractère politique de l'évaluation de la subsidiarité, doit être salué.

Dans ce même esprit de participation parlementaire individuelle, on peut souligner que tout *Lord* peut proposer un avis motivé indépendant du rapport d'une (sous-)Commission⁶⁷⁶.

Aux *Commons*, l'examen de subsidiarité est également réalisé par le *European Scrutiny Committee* qui rédige un rapport et y joint une proposition d'avis motivé. Cette commission effectuait déjà ce contrôle depuis 1992⁶⁷⁷ et il n'a pas été considéré nécessaire de modifier la procédure et, *a fortiori*, il n'a pas été requis de réforme du Règlement. Le Gouvernement avait d'ailleurs suggéré peu avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 16 novembre 2009, que ce soit à cette Commission d'examen d'identifier les propositions ne respectant pas le Principe de subsidiarité⁶⁷⁸.

⁶⁷⁴ HARDY PAUL, 'United Kingdom. The role of National parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union. Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010 Vol.1*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.519-558. p.530.

⁶⁷⁵ Ceci apparaît clairement si on examine le contenu et la justification des avis motivés émis quant à la proposition Monti II, qui a pour la première fois permis d'atteindre le seuil requis pour le « carton jaune ». A titre d'exemple, la Chambre des représentants belges a argué d'un conflit avec la Charte sociale européenne. Ce cas sera analysé plus avant au §3, Section 1, Chapitre 1 de la Partie II.

⁶⁷⁶ HOUSE OF LORDS PROCEDURE COMMITTEE, '3rd report of session 2009-10', London, 2010.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldprohse/82/82.pdf> (29.01.2013) p.4.

⁶⁷⁷ « L'examen du respect du principe de subsidiarité des propositions de l'Union Européenne est une partie consolidée et établie de longue date de la procédure d'examen du *European Scrutiny Committee* de la *House of Commons*. » HOUSE OF COMMONS - EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, 'Subsidiarity, Nationals Parliaments and the Lisbon Treaty', House of Commons, London, 2008. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmeuleg/563/563.pdf> p. 11.

⁶⁷⁸ MAY THOMAS ERSKINE (ED.), Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, LexisNexis, London, 2011. p. 707.

Les deux documents préparés par la Commission sont ensuite soumis à débat en session plénière, mais c'est toujours au Ministre dont les compétences sont affectées de proposer la motion pour débat en assemblée, et ce même si le Gouvernement considère et a déclaré dans son Mémoire explicatif que le principe de subsidiarité était respecté⁶⁷⁹.

Dans le cadre du contrôle *a posteriori*, un droit de requérir du Gouvernement qu'il dépose une plainte pour non respect du principe de subsidiarité a été garanti à chacune des deux Chambres indépendamment⁶⁸⁰, mais les modalités de ce contrôle n'ont toujours pas été définies⁶⁸¹.

B. *L'attitude du Gouvernement en matière de subsidiarité*

Le Gouvernement transmet son évaluation du respect de la subsidiarité aux Chambres dans les Mémoires explicatifs qu'il leur fournit sur tous les documents européens depuis le Traité d'Amsterdam⁶⁸². Néanmoins, en Novembre 2012, la Commission d'examen européenne des *Commons* estimait que l'évaluation du Gouvernement n'était pas assez solide⁶⁸³.

Qui plus est, il est crucial que le Gouvernement continue de défendre au cours des débats en session plénière la même position que celle qu'il avait adoptée dans le Mémoire explicatif⁶⁸⁴.

Il s'est engagé par ailleurs à ne pas voter en faveur d'une proposition ayant fait l'objet d'un avis motivé d'une des deux Chambres au « Conseil des ministres » sans leur communiquer au préalable les raisons d'une telle décision⁶⁸⁵. De fait, les Chambres souhaitent même que le Gouvernement les informe dès qu'il considère qu'il pourrait y avoir un cas de non-respect du principe de subsidiarité même lorsque la proposition est encore en cours d'élaboration⁶⁸⁶.

⁶⁷⁹ Cette question a été critiquée et a fait l'objet d'un débat mais finalement le Gouvernement a confirmé sa volonté de pérenniser cette pratique. COMMITTEE HOUSE OF COMMONS EUROPEAN SCRUTINY, 'Twenty-first Report of Session 2012-2013 - 28 November 2012', House of Commons London, 2012, p. 59. Voir sur le débat : HOUSE OF COMMONS PROCEDURE COMMITTEE, 'Reasoned opinions on subsidiarity under the Lisbon Treaty', House of Commons, London, 2011. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmproced/1440/1440.pdf> (16.2.2013) p. 10-11.

⁶⁸⁰ HOUSE OF LORDS PROCEDURE COMMITTEE, '3rd report of session 2009-10', London, 2010. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldprohse/82/82.pdf> (29.01.2013) p.3.

⁶⁸¹ HOUSE OF COMMONS EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, 'Twenty-first Report of Session 2012-2013 - 28 November 2012', House of Commons London, 2012, p.51. Aucune information disponible sur le site du Parlement britannique ne contredit cette information (8.5.2013).

⁶⁸² Echange de courriers électroniques avec Les SAUNDERS, membre du secrétariat Europe et thématiques globales du Gouvernement britannique. Mai 2013.

⁶⁸³ HOUSE OF COMMONS EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, 'Twenty-first Report of Session 2012-2013 - 28 November 2012', House of Commons London, 2012, p.53.

⁶⁸⁴ Id. p.61.

⁶⁸⁵ HOUSE OF LORDS PROCEDURE COMMITTEE, '3rd report of session 2009-10', London, 2010. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldprohse/82/82.pdf> (29.01.2013) p.5.

⁶⁸⁶ HOUSE OF COMMONS EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, 'Twenty-first Report of Session 2012-2013 - 28 November 2012', House of Commons London, 2012, p.62.

C. *La pratique du contrôle de subsidiarité*

Pour ce qui est de la pratique depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne⁶⁸⁷, conformément à sa tradition de participation active en matière européenne, la *House of Lords* a soumis davantage opinions à la Commission Européenne dans le cadre du « Dialogue politique » que la *House of Commons* : 16 avis dont 1 raisonné en 2012 et en 2011 et 12 dont 2 raisonnés en 2010 contre 6 et 3 en 2012, 8 et 3 en 2011 et 3 et 3 et 2010⁶⁸⁸. On remarque ainsi que la *House of Commons* est désormais plus active et a, elle aussi, commencé à participer au « Dialogue politique » et à ne plus seulement soumettre des avis raisonnés. Peut-être s'agit-il là d'une prémisse de changement de son attitude, traditionnellement réactive, vers une plus grande mobilisation en matière européenne, volonté de changement qui se traduit également par l'étude en vue d'une réforme lancée en 2012.

D. *Les Chambres britanniques et le Premier carton jaune*

Des deux Chambres britanniques, seule la *House of Commons* a transmis un avis motivé relatif à la proposition de Règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, la *House of Lords* ayant examiné la proposition sans aller plus avant⁶⁸⁹.

La *House of Commons* a considéré que la Commission n'avait pas suffisamment démontré la nécessité d'adopter le Règlement proposé ni suffisamment détaillé les modalités de sa mise en œuvre.

E. *Conclusion*

On remarque donc que les Chambres britanniques n'ont pas eu à s'adapter pour pouvoir participer au Mécanisme d'alerte précoce puisqu'elles effectuaient déjà un examen de la subsidiarité – de longue date aux *Commons* et peu de temps avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne chez les *Lords* -.

On constate en outre que les *Lords*, pour qui la participation aux affaires européennes est une priorité et dont l'expertise en la matière est établie de longue date, participent plus activement au

⁶⁸⁷ V. Annexe 7 : Avis soumis par chacun des Parlements dans le cadre du Dialogue Politique et du Mécanisme d'Alerte Précoce.

⁶⁸⁸ EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2010 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2011, p. 11-12. EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2011 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2012, p. 9. EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2012 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2013, p.9.

⁶⁸⁹ Information tirée du site IPEX : <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do#dossier-APP20120064> (1.5.2013).

Dialogue politique même s'ils constatent moins de cas de non respect du Principe de subsidiarité. Sans doute faut-il voir dans cette volonté de dialogue avec la Commission européenne l'expression de leur aspiration à se positionner en experts et à l'influencer efficacement.

§2. Allemagne

La procédure qui permet la participation des Chambres au Mécanisme d'alerte précoce sera ici analysée d'abord au *Bundestag* (A) avant de l'être au *Bundesrat* (B). Sera ensuite étudiée la participation allemande au premier carton jaune (C).

A. Le contrôle de subsidiarité au *Bundestag*

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, d'aucuns prévoyaient que le Système d'alerte précoce puisse servir de « catalyseur » incitant le *Bundestag* à faire un meilleur et plus fréquent usage de ses capacités d'influence contenues dans l'article 23, alinéas 2 et 3 de la Loi Fondamentale. Cette réaction ne serait pas directement liée à l'objectif poursuivi par le Protocole sur la subsidiarité mais permettrait de rendre la législation européenne plus légitime démocratiquement grâce à l'existence d'un dialogue politique au niveau national⁶⁹⁰. Il s'agira dans la partie suivante d'observer comment le *Bundestag* s'est adapté à cette nouvelle prérogative afin d'essayer de déterminer si cette prophétie s'est réalisée.

Comme précisé précédemment, la révision de la Loi Fondamentale n'a pas introduit de disposition précisant les modalités de la participation du *Bundestag* et du *Bundesrat* au Système d'alerte précoce. La base juridique se trouve dans l'article 11 de l'*Integrationsverantwortungsgesetz* (Loi relative à la responsabilité d'intégration) qui précise que les modalités de mise en œuvre sont détaillées dans les règlements des deux assemblées (alinéa 1) et que les Présidents de chacune d'entre elles doivent transmettre l'avis motivé aux organes européens responsables et au Gouvernement fédéral pour son information (alinéa 2).

Au *Bundestag*, le règlement consacre ses articles 93, 93a, 93b, 93c et 93d aux questions européennes. Les trois premiers articles ont été modifiés, alors que les deux derniers qui portent sur le contrôle de subsidiarité *a priori* et *a posteriori* ont été rajoutés après Lisbonne⁶⁹¹. Ainsi, l'article 93c indique que la décision d'adresser une opinion motivée appartient au *Bundestag* – donc à l'Assemblée dans son ensemble - et pourra être déléguée à la seule Commission Affaires de l'Union Européenne. Mais c'est l'article 93a, alinéa 1^{er} qui définit que « les Commissions font aussi un examen de la subsidiarité et de la proportionnalité lorsqu'elles délibèrent sur des documents de l'Union ». Il faut donc en déduire qu'une éventuelle participation au Système d'alerte précoce se décide lors de la procédure normale de contrôle des documents européens et non au cours d'une procédure particulière comme

⁶⁹⁰ UERPMANN-WITZACK ROBERT, 'Frühwarnsystem und Subsidiaritätsklage im deutschen Verfassungssystem', (2009) EuGRZ, 461-468. p. 468 ; l'expression catalyseur est empruntée à C. Mellein. MELLEIN CHRISTINE, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente. Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, Nomos, Baden-Baden, 2007.. P. 245.

⁶⁹¹ Modification du 16 juillet 2010, non encore introduite dans la traduction officielle en français (20.9.12).

à la *Camera dei deputati* italienne ou à la Commission Mixte espagnole⁶⁹². En conséquence, la Commission pour les Affaires de l'Union Européenne n'est pas toujours – et dans les faits rarement – compétente, mais elle est toujours consultée⁶⁹³. Les documents européens⁶⁹⁴ sont transmis aux commissions sectorielles affectées par leur contenu, une commission responsable est désignée et la Commission pour Affaires de l'Union Européenne donne seulement un avis, dans la plupart des cas, avant la transmission à l'Assemblée⁶⁹⁵. En effet, elle n'est responsable que si la proposition a trait « à des questions ayant une importance fondamentale pour la politique d'intégration »⁶⁹⁶. Dans tous les autres cas, elle doit proposer au Président du *Bundestag*, en accord avec les autres commissions sectorielles, la liste des commissions sectorielles devant recevoir le document européen en question (93, al. 6) et les groupes parlementaires donnent également leur avis⁶⁹⁷. Une fois l'avis - ou la recommandation - adopté par la Commission sectorielle, elle est soumise au vote de l'Assemblée plénière.

Toutefois, si la commission sectorielle responsable du contrôle de subsidiarité ne prévoit pas d'aller au-delà de la prise de connaissance d'un document, le *Bundestag* doit être informé afin que la Commission pour les Affaires de l'Union Européenne puisse exprimer ses éventuelles craintes concernant la compatibilité du document examiné avec la subsidiarité (93a, al. 1).

Le rôle de la Commission pour les Affaires de l'Union Européenne s'est par ailleurs vu modifié par la révision de l'article 45 LF menée à bien en 2008. Ainsi, comme déjà relevé⁶⁹⁸, cette dernière voit désormais ses capacités à exercer les prérogatives de l'Assemblée plénière élargies puisque le *Bundestag* « peut également l'autoriser à exercer les droits qui sont conférés au Bundestag par les fondements conventionnels de l'Union européenne. ». L'article 93b al.2. précise - depuis sa réforme du 8 juillet 2010 – les modalités pratiques de la mise en œuvre de cette prérogative de la

⁶⁹² Mais les documents soumis à débat en session plénière dans les deux assemblées ne sont pas classés en une partie A concernant la subsidiarité et B l'analyse ordinaire comme le prétend l'étude sur le rôle des parlements régionaux dans le processus d'analyse de la subsidiarité : BOURDIN DELPHINE & VARA ARRIBAS, GRACIA, *Le rôle des parlements régionaux dans l'évaluation de la subsidiarité dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce du traité de Lisbonne*, Comité des Régions, Bruxelles, 2011. p. 44. En réalité, cette catégorisation en points A et B est interne au seul *Bundestag*, les documents A étant ceux analysés en commission et les documents B ceux non soumis à une telle étude dans un premier temps. Explications fournies par Hinrich SCHROEDER membre du service Europe du *Bundestag* (nov. 2012).

⁶⁹³ Il n'y a pas de données statistiques quant à la participation effective de la Commission UE (H. SCHROEDER, nov. 2012).

⁶⁹⁴ Documents, rapports, informations, communications et autres informations (art. 93, 1^{er} alinéa, Règlement *Bundestag*).

⁶⁹⁵ Depuis la révision de l'article 93a, al. en 2010, il stipule que si la commission sectorielle prévoit de faire une recommandation d'avis motivé à l'Assemblée, elle doit être transmise *sans attendre (unverzöglicht)* à la Commission Affaires de l'UE pour prise de position. (ROHLEDER KRISTIN, 'Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung in Theorie und Praxis', (2011) 2 *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 105-121. p. 110)

⁶⁹⁶ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p.78.

⁶⁹⁷ KOCH JESSICA & KULLAS MATTHIAS, *Subsidiarität nach Lissabon - Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?* CepStudies, <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/institutionelles-recht/subsidiaritaet-nach-lissabon/> p. 11.

⁶⁹⁸ V. Partie I, Chapitre 2.

Commission pour les Affaires de l'UE⁶⁹⁹. Il faut donc en déduire que cette Commission pourrait exercer les droits du *Bundestag* en matière de contrôle de subsidiarité *a priori* – pour adopter un avis dans le temps imparti - et *a posteriori*⁷⁰⁰ même si, comme le soulignent Roland STURM et Heinrich PEHLE, jusqu'à présent cette possibilité pour la Commission d'agir au nom de l'Assemblée n'a été qu'un mythe, *a fortiori* parce que cette délégation de pouvoir n'exempt pas la Commission de son obligation de consulter les autres commissions sectorielles avant d'exprimer un avis⁷⁰¹.

Dans la mesure où le contrôle de subsidiarité pour la participation au Système d'alerte précoce s'effectue dans le cadre de la procédure de contrôle ordinaire des propositions législatives de l'Union Européenne, il n'y a guère de chances que cette modification de l'article 45 LF porte à conséquence.

La mise en place du Système d'alerte précoce n'a donc pas requis une modification notoire de la procédure de contrôle des documents européens par le *Bundestag*. A l'inverse de ce qui se passe en Italie et en Espagne, en règle générale les avis motivés doivent être adoptés par le *Bundestag* d'après l'art. 93c du Règlement – même si cette faculté pourrait être déléguée à la seule Commission pour les Affaires de l'UE.

Malgré l'incorporation du contrôle dans une procédure en pratique depuis longtemps, la participation du *Bundestag* au Dialogue politique et au Système d'alerte précoce est limitée. En 2011, comme en 2010, seuls 6 avis ont été transmis à la Commission et seul un d'entre eux était motivé, et en 2012 seuls 2 avis dont un motivé l'ont été, alors que le *Bundesrat*, lui, s'est montré beaucoup plus actif dans le Dialogue politique en adressant 23 avis en 2010 et 33 en 2011, dont seulement un avis motivé pour chacune des années. 2012 a marqué un changement important puisque ce sont 59 avis qui ont été soumis, dont 5 motivés⁷⁰².

Cette différence importante dans la participation des deux Chambres incite à s'interroger sur la mise en place du Système d'alerte précoce au sein du *Bundesrat*.

⁶⁹⁹ Sa portée n'est pas limitée puisque la 2^{ème} phrase de l'alinéa 2 souligne que lorsque le droit à déléguer est contenu dans la Loi sur la Responsabilité de l'Intégration, il ne peut l'être que si cette loi ne précise pas que la prérogative requiert un exercice par voie législative. La délégation des pouvoirs à la Commission peut par ailleurs être ponctuelle ou générale.

⁷⁰⁰ ROHLEDER KRISTIN, 'Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung in Theorie und Praxis', (2011) 2 Zeitschrift für Gesetzgebung, 105-121. p. 108.

⁷⁰¹ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p. 76. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, aucun avis n'a été adopté par la Commission UE au nom de l'Assemblée (Hinrich SCHROEDER, membre du service Europe du *Bundestag*, échange de mails en novembre 2012).

⁷⁰² EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2011 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2012, p.10. EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2010 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2011, p. 11. Et EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2012 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2013, p.9.

B. *Bundesrat et contrôle de subsidiarité*

Avant de commencer cette analyse, il convient de rappeler que la composition du *Bundesrat* est particulière puisque ses membres sont des représentants délégués des pouvoirs exécutifs des *Länder*⁷⁰³ ; les équilibres politiques sont donc susceptibles de varier au gré des élections régionales. Par ailleurs, le Gouvernement fédéral n'est responsable politiquement que devant le *Bundestag*, ce qui pourrait expliquer la plus grande activité du *Bundesrat*, ou du moins sa plus grande liberté d'action vis-à-vis du Gouvernement⁷⁰⁴.

Comme au *Bundestag*, le contrôle de la subsidiarité s'effectue lors de la procédure d'examen ordinaire des documents européens et c'est la Commission UE qui en est responsable⁷⁰⁵. Les commissions sectorielles impliquées soumettent leurs recommandations à partir desquelles le Bureau de la Commission UE prépare ce qui constitue la base de l'opinion approuvée par l'assemblée plénière⁷⁰⁶.

La mise en place du Système d'alerte précoce n'a pas – encore – provoqué de réforme du Règlement du *Bundesrat*⁷⁰⁷. En conséquence, il faut en déduire que l'adoption des avis motivés requiert un vote à la majorité simple de ses membres⁷⁰⁸.

C. *Les Chambres allemandes et le premier Carton jaune*

Aucune des Chambres allemandes n'a transmis d'avis motivé à la Commission européenne sur la proposition Monti II.

Le *Bundestag* a pour sa part indiqué sur le site internet IPEX que, dans la mesure où la base juridique était l'article 352, le représentant allemand au Conseil ne pourrait donner son accord qu'après l'adoption d'une loi.

Le *Bundesrat* a examiné cette proposition avec attention et s'est rallié à l'avis de la Commission qui défend que la jurisprudence de la CJUE a démontré que l'article 153-5 TFUE ne soustrait pas le

⁷⁰³ Ce sont des membres des Gouvernements des *Länder*, le plus souvent le Ministre Président, le Ministre de la Justice, le Ministre de l'Intérieur pour les *Länder* ayant trois représentants. Néanmoins, les *Länder* sont libres de désigner leurs représentants tant qu'ils appartiennent au Gouvernement.

⁷⁰⁴ Comme le souligne Ian COOPER, les chambres hautes non dépendantes des enjeux électoraux des chambres basses sont souvent plus actives. COOPER IAN, 'A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon', (2011) 7 ARENA Working Paper, 1-28. p. 11.

⁷⁰⁵ Le Règlement du *Bundesrat* n'a donc pas été réformé pour y introduire le contrôle de subsidiarité qui n'est pas régulé formellement.

⁷⁰⁶ Réponse du *Bundesrat* dans COSAC, 'Annex to the Thirteenth Bi-annual Report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny: Replies of National Parliaments and the European Parliament', 2010, p. 194-196.

⁷⁰⁷ Octobre 2012.

⁷⁰⁸ L'art. 11 IntVG stipule en effet que les modalités d'adoption des avis motivés devront être définies par les règlements des chambres parlementaires et d'après Stefan MARTINI il convient de conclure qu'en l'absence de toute définition une majorité simple est requise. ARNAULD ANDREAS (VON), et al., Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, Nomos, Baden-Baden, 2011. p. 128.

droit de grève au domaine du droit de l'UE. Selon lui, le but défini ne peut être atteint au niveau national et requiert une action au niveau européen, et le rôle réservé aux juridictions nationales permet de garantir le respect de la subsidiarité. Enfin, il considère également que le principe de proportionnalité est respecté.⁷⁰⁹

D. Conclusion

On constate donc qu'en Allemagne, comme au Royaume-Uni, le contrôle de subsidiarité s'est inscrit dans le cadre du contrôle ordinaire des propositions législatives par les Assemblées, ce qui s'explique par le fait que cette procédure était déjà bien établie précédemment.

En outre, le Gouvernement transmettant des rapports sur les propositions législatives dans lesquels la question de la subsidiarité est abordée, les Chambres peuvent mener à bien leur contrôle aisément.

⁷⁰⁹ BUNDESRAT, 'Drucksache 158/12', 2012.
http://www.bundesrat.de/cdn_320/nm_8336/SharedDocs/Drucksachen/2012/0101-200/158-12,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/158-12.pdf p. 12-13. (16.6.2013)

§3. Italie

Jusqu'à décembre 2012, seul l'article 4-quater de la loi n°11 de 2005 contenait des dispositions pour permettre le contrôle du respect du principe de subsidiarité en Italie, les règlements des Assemblées n'ayant pas été adaptés. En dépit de l'adoption de la nouvelle loi, les Chambres, retardées qu'elles ont été par les élections législatives qui se sont tenues en février 2013, n'ont toujours pas mené à bien ces réformes⁷¹⁰.

Il s'agira donc ici d'étudier, tout d'abord, les dispositions de la loi n°234 de 2012 en matière de subsidiarité – nous aborderons également la participation au Dialogue politique⁷¹¹ – (A), avant d'observer comment les Chambres se sont adaptées. Nous décrirons la procédure suivie à la *Camera* en premier lieu (B), avant de nous pencher sur celle du *Senato* (C). Puis, nous verrons comment les Chambres participent dans la pratique (D) et quel a été leur rôle dans le cadre du premier « carton jaune » (E).

A. Les articles 8 et 9 de la loi n°234 de 2012

L'article 8 régit les modalités de participation des Chambres au contrôle du respect de subsidiarité alors que l'article 9 définit leur participation au Dialogue politique.

Il faut souligner, tout d'abord, que le contenu de l'article 8 est radicalement différent de celui de l'article 4-quater de la loi n°11 de 2005 qui régulaient l'exercice du contrôle de subsidiarité depuis son insertion par la loi communautaire de 2009 le 5 juin 2010.

Cet article prévoyait, en effet, simplement que le Gouvernement ait à fournir aux Chambres, sous trois semaines après leur transmission, un rapport contenant une « évaluation d'ensemble du projet qui mette en avant les points conformes à l'intérêt national et les points pour lesquels des modifications sont estimées nécessaires ou opportunes ; [...] l'impact sur l'ordre interne, précisant également les effets de l'intervention européenne sur les réalités régionales et territoriales, sur l'organisation des administrations publiques et sur les activités des citoyens et des entreprises [...] et une table reflétant la concordance entre la proposition d'acte législatif de l'Union européenne et les

⁷¹⁰ Juin 2013. Une proposition a, cependant, était effectuée au *Senato*.

⁷¹¹ Nous avons choisi d'aborder la participation au Dialogue politique avec celle au Mécanisme d'alerte précoce car la Commission conçoit ce Mécanisme comme « faisant partie d'une relation politique plus large entre la Commission et les Parlements nationaux, [et] devant être appliqué en parallèle » COMMISSION PRESIDENT BARROSO & VICE PRESIDENT COMMISSION WALDSTRÖM, 'Practical arrangements for the operation of the subsidiarity control mechanism under protocol no 2 of the Treaty of Lisbon: letter of President Barroso and Vice-president Wallström of 1 December 2009', 2009), http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations_other/npo/docs/letter_en.pdf (30.06.2013). p.1.

Il est, en outre, parfois malaisé de distinguer entre les avis motivés et les contributions parlementaires.

dispositions de droit interne correspondantes. » Il n'était aucunement fait mention des modalités du contrôle à effectuer.

En revanche, l'article 8 stipule que « Chaque Chambre peut exprimer, selon les modalités prévues dans leurs règlements respectifs, un avis motivé sur la conformité avec le principe de subsidiarité des projets d'actes législatifs de l'Union européenne ou des propositions d'actes basés sur l'article 352 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [...] ». La loi renvoie donc simplement aux Règlements parlementaires, sans définir d'aucune manière comment les Chambres doivent procéder ni même quelle(s) Commission(s) parlementaire(s) doivent être impliquées. Il est, en outre, prévu que les avis motivés adoptés soient transmis au Gouvernement (al. 2), et que les Chambres puissent consulter les parlements régionaux selon les modalités définies dans leurs Règlements (al. 3).

L'obligation qui existait jusque là pour le Gouvernement de fournir un rapport aux Chambres a disparu, dans la mesure où, désormais, le Gouvernement doit leur fournir un voire deux rapports dans le cadre de leur participation à la phase ascendante.

On peut noter également que la procédure de contrôle s'achève en Italie par la transmission des éventuelles réponses données par les institutions européennes par les Présidents des Chambres aux présidents des commissions compétentes, qui peuvent organiser des débats⁷¹².

D'autre part, l'article 9 consacre la participation parlementaire au Dialogue politique. Les Chambres peuvent, ainsi, « faire parvenir aux institutions de l'Union européenne et simultanément au Gouvernement tout document utile à la définition des politiques européennes. » (al.1). Au surplus, ces documents « tiennent compte des éventuelles observations et propositions formulées par les régions » (al. 2).

C'est là formaliser dans la loi nationale une pratique informelle fruit d'une initiative du Président Barroso. Même si la Commission européenne se félicite, pour l'instant, du succès de cette voie de communication ouverte et directe avec les Parlements nationaux, compte tenu des critiques dont font l'objet ses réponses, souvent tardives et par trop vagues ou standardisées, l'avenir de ce Dialogue demeure incertain et sa continuité n'est en aucun cas garantie⁷¹³. Et, surtout, on peut se demander quelle nécessité il y avait d'insérer cet article 9 dans la loi de décembre 2012 puisque les Chambres n'avaient, jusqu'alors, pas éprouvé de difficultés pour participer au Dialogue politique, le *Senato* étant même une des Chambres les plus actives ! Cette formalisation peut donc être saluée dans la mesure où elle garantit la participation parlementaire, et impose aux Chambres la prise en compte des observations régionales ; mais il demeure à prouver qu'elle était vraiment nécessaire.

B. *Une adaptation quasi réglementaire à la Camera dei Deputati*

⁷¹² DICKMANN RENZO, *Il parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2011. p. 284.

⁷¹³ Nous reviendrons sur cette question dans le Second Chapitre de cette Partie.

A la *Camera*, on distingue deux procédures différentes : pour le contrôle de subsidiarité, d'une part, et pour la participation au Dialogue politique et l'élaboration d'avis destinés au Gouvernement ou à la participation au Dialogue politique d'autre part. Ces deux procédures reposent, cependant, toujours sur une base informelle puisque le Règlement de la Chambre n'a toujours pas été réformé. Dans ces deux cadres, la responsabilité de la Commission XIV diffère, en théorie du moins.

En effet, le contrôle de subsidiarité lui a été attribué « de façon expérimentale » dans le cadre d'une procédure définie par la *Giunta per il Regolamento* (Comité pour le Règlement) dans une Opinion du 6 octobre 2009⁷¹⁴.

Dès 2008, a été créé au sein de la Commission XIV le *Comitato permanente per l'esame dei progetti di atti comunitari e dell'UE* (Comité permanent pour l'examen des projets des actes communautaires et de l'UE) dont la tâche consiste à « sélectionner les projets d'actes de l'UE à propos desquels entreprendre l'examen au sens de l'article 127 du Règlement. [afin que] la *Camera dei deputati* développe un rôle plus actif et décisif dans la [...] phase ascendante. »⁷¹⁵ Ce Comité se réunit, dans les faits, d'une à deux fois par mois pour examiner les documents transmis à la Commission XIV par le Gouvernement en vertu de l'article 6 de la loi de 2012, ainsi que les propositions législatives et les documents de consultation et de programmation transmis directement par la Commission européenne aux Parlements nationaux⁷¹⁶. Une fois son analyse effectuée, le Comité propose à la Commission XIV l'examen de certains actes transmis par le Gouvernement ou les institutions de l'Union pour leur contrôle de subsidiarité et pour un contrôle du fond en vue de transmettre, éventuellement, quelques recommandations au Gouvernement et de participer au Dialogue politique. Le Comité peut également recommander l'organisation d'un débat avec le ministre compétent en vertu de l'article 126-bis du Règlement de la *Camera* ou commencer un premier

⁷¹⁴ *Parere su questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera dei deputati e le Istituzioni europee* [Opinion sur les questions relatives à la procédure des rapports entre la *Camera dei deputati* et les Institutions européennes]. Cette opinion a aussi été l'occasion de définir les modalités d'examen des projets d'actes législatifs européens et les modalités de mise en œuvre de la réserve d'examen parlementaire introduite par loi de 2005. V. pour une analyse de toutes les dispositions de cette opinion : ESPOSITO ANTONIO, 'Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano', (2009) 51 *Ressegna parlamentare*, 1119-1173. p. 1162 et s.

La mise en place d'une procédure provisoire par le biais d'un avis de la *Giunta* a été choisie afin de pouvoir tout d'abord la tester et procéder ensuite aux éventuels ajustements nécessaires après une période d'essai. La *Camera* a déjà eu recours à cette procédure à plusieurs reprises. Id. p. 1162.

En ce sens, ces *Giunte* des deux Chambres, composée chacune de 10 membres et présidées par le Président de chacune des assemblées, joue un rôle clef : leurs opinions assument une fonction intégratrice ou modificatrice du contenu normatif des règlements parlementaires. DICKMANN RENZO, *Il parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2011. p. 9.

⁷¹⁵ Actes de la session constitutive du comité et information fournie aimablement par le Conseiller A. ESPOSITO (quant à la pratique et la fréquence des rencontres).

<http://www.camera.it/824?tipo=C&anno=2008&mese=07&giorno=31&view=&commissione=14&pagina=#data.20080731.com14.bollettino.sede00050> (31.8.12).

⁷¹⁶ Les informations sur la pratique du contrôle de subsidiarité ainsi que celles relatives aux relations entre commissions parlementaires ont été fournies par le conseiller Antonio ESPOSITO, membre du bureau pour les relations avec l'UE du *Senato*, que je remercie chaleureusement.

examen si le président de la Commission XIV le lui demande. Il a encore la possibilité de solliciter plus d'informations au CIAE ou d'organiser des auditions informelles de ses membres. Les recommandations du Comité ne lient en aucun cas la Présidence de la Commission, mais, dans la pratique, elle les suit presque toujours.

Le Bureau pour les relations avec l'UE – organe administratif adscrit à la Commission – joue, en outre, un rôle important : il prépare un rapport, qui relève les aspects importants, sur chacune des propositions, et assiste les rapporteurs dans la rédaction de leur compte-rendu et de l'opinion ou l'avis motivé ou du document final.

Ces dispositions prises en 2009 n'étant que temporaires, une évaluation ainsi qu'une éventuelle adaptation postérieure étaient prévues. La possibilité pour l'assemblée d'adopter les avis motivés en matière de subsidiarité était également un des éléments qui devaient être examinés.

Cette révision eut lieu le 14 juillet 2010 au travers d'une nouvelle opinion de la *Giunta per il regolamento*⁷¹⁷. Elle prévoit que les avis en matière de subsidiarité puissent être soumis au vote en session plénière si « le Gouvernement, un cinquième des membres de la Commission XIV (ou bien des représentants des Groupes en Commissions respectant la même proportion) ou un dixième des membres de l'Assemblée (ou bien des Présidents de groupes respectant la même proportion) » le requiert. Sont ensuite définies en détails les modalités de la mise en œuvre de ce vote en assemblée plénière, mais il demeure une simple possibilité théorique puisque ce recours n'a encore jamais été activé.

Ainsi, les opinions en matière de subsidiarité de la Commission XIV sont transmises aux institutions européennes – et au Gouvernement – pour leur prise en compte dans le cadre du Dialogue politique si elles sont favorables, et pour une participation au Système d'alerte précoce s'il s'agit d'avis motivés.

La participation au Dialogue politique – à exclusion du contrôle de subsidiarité, donc – et, surtout, l'élaboration d'avis sur les propositions et les documents européens transmis destinés au Gouvernement sont élaborés selon une procédure différente, également définie par l'avis de la *Giunta* de 2009. Dans ce cadre-là, le rôle de la Commission XIV n'est plus prépondérant mais subsidiaire puisque les Commissions compétentes au fond sont responsables de l'examen, alors que la Commission XIV ne leur transmet qu'un avis consultatif.

⁷¹⁷ *Parere sull'esame in Assemblea del documento della XIV Commissione concernente la conformità al principio di sussidiarietà e sull'esame delle relazioni sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (integrazione del parere del 6 ottobre 2009 su questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera dei deputati e le Istituzioni europee)*. Auparavant, la *Camera* a participé à certains des tests-pilotes de la COSAC: V. le rapport portant sur l'initiative COM(2006) 399 dans lequel la procédure mise en place est décrite. http://www.cosac.eu/report_06_399/ (26.8.12).

Ainsi, les documents européens sont également soumis à la Commission sectorielle affectée afin qu'elle puisse effectuer un contrôle au fond de la proposition au moment où ils sont transférés à la Commission XIV pour son examen de la subsidiarité.

Il faut noter qu'il n'existe aucune règle rigide et codifiée pour la coordination entre les commissions lors de cet examen en parallèle, et les Commissions sectorielles qui ont une compétence primaire pour l'examen au fond peuvent le commencer indépendamment du fait que la Commission XIV ait également commencé son contrôle, de la subsidiarité ou du fond. Néanmoins, dans les faits, la Commission sectorielle a pour habitude d'attendre d'avoir l'opinion de la Commission XIV pour adopter un document final.

Ainsi, la Commission XIV peut commencer l'examen d'une proposition de trois façons : simplement pour étudier le respect du principe de subsidiarité (elle doit alors mener à bien son contrôle dans un délai de huit semaines), pour évaluer le fond de la proposition (elle pourra alors le faire dans le délai de huit semaines ou non puisqu'il n'y a pas de délai pour participer au Dialogue politique) ou pour évaluer à la fois la subsidiarité et le fond, et, en réalité, il s'agit là de la procédure la plus fréquemment utilisée.

C. *Un contrôle permis par des lettres du Président au Senato*

Au *Senato*, la procédure pour le contrôle de subsidiarité repose sur une base encore plus informelle qu'à la *Camera* puisque ce sont deux lettres de son Président qui l'ont définie. En outre, le rôle de la Commission 14^e diffère de celui de la Commission XIV.

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le *Senato* avait déjà mis en place des mécanismes spécifiques en vue de sa participation aux tests-pilotes de la COSAC, et au Dialogue politique lancé par la Commission européenne en 2006.

Cette adaptation a été possible grâce à deux lettres du Président de l'Assemblée aux présidents des commissions permanentes : la première, du 17 juillet 2006, et la seconde du 16 octobre de la même année⁷¹⁸. Ce sont ces lettres qui justifient le choix de mener à bien le contrôle par le biais de la procédure prévue à l'article 144 du Règlement du *Senato* pour sa participation à la phase ascendante du processus législatif de l'Union.

⁷¹⁸ Information tirée de l'article de Davide Alberto CAPUANO non vérifiable mais considérée comme fiable puisque cet auteur est conseiller parlementaire du *Senato*. CAPUANO DAVIDE ALBERTO 'Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea', (2011) *Amministrazione in cammino*, 1-13. p.3.

Suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Président du *Senato* confirma par une lettre du 1^{er} décembre 2009 que le contrôle de subsidiarité devait continuer à s'effectuer selon la même procédure⁷¹⁹. Était également prévu qu'à partir de ce moment-là, la Présidence répartisse les propositions d'actes reçues aux commissions compétentes, désignant donc la commission responsable et les commissions consultatives et définissant un délai pour leur examen⁷²⁰. En tous les cas, les propositions doivent toujours être transmises également à la Commission Politiques de l'UE et à la Commission Affaires étrangères⁷²¹.

Il faut signaler qu'un comité pour l'adaptation du règlement aux dispositions du nouveau Traité avait été formé en 2009. Il devait présenter des propositions en vue de la formalisation des procédures introduites par les lettres du Président. Cet organe a présenté ses conclusions le 9 mars 2010, mais la réforme réglementaire qu'elles concernaient n'a toujours pas eu lieu⁷²².

De fait, peut-être ne se réalisera-t-elle même pas puisque la pratique administrative développée sur la base du Règlement actuel – qui a été déjà réformé en 2003 – s'est révélée être assez efficace et, surtout, puisque le contrôle du respect du Principe de subsidiarité s'est inséré dans l'examen général de la proposition dans le cadre duquel s'appliquent les normes générales d'orientation au Gouvernement et les dispositions réglementaires correspondantes⁷²³.

L'article 144-1 du Règlement établit la compétence des commissions sectorielles d'exprimer des opinions sur les documents de l'Union européenne qui leur sont transmis. Au *Senato*, contrairement à la pratique à la *Camera*, l'examen des propositions se compose ainsi de trois éléments : mérite, subsidiarité et proportionnalité. Il est pratiqué sur chacun des documents reçus car il n'existe aucune procédure de sélection préalable.

La Commission politiques de l'Union Européenne peut aussi exprimer son opinion et, lorsqu'elle le fait, elle est annexée aux opinions des commissions compétentes. Actuellement, la première évaluation de la Commission 14e peut être effectuée par la sous-Commission phase ascendante, qui se substitue alors à la Commission en session plénière. Elle réalise une évaluation de la subsidiarité, de la proportionnalité, de la base juridique et du fond.

⁷¹⁹ Id. p. 7.

⁷²⁰ SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI DEL SENATO - UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA, 'I parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona', Senato della Repubblica, 2009, p. 10.

⁷²¹ COSAC, 'Annex to the Sixteenth Bi-annual Report on Developments in European Union, Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny: Replies of National Parliaments and the European Parliament', 2011.http://www.cosac.eu/fr_documents/rapports-semestriels-de-la-cosac/ p. 117.

⁷²² V. pour plus d'informations sur la proposition présentée par le Comité: CAPUANO DAVIDE ALBERTO 'Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea', (2011) Amministrazione in cammino, 1-13. p.8 et s.

⁷²³ Echange d'emails avec D. CAPUANO.

Il faut cependant remarquer que les commissions sectorielles ne sont aucunement tenues de suivre l'avis de la Commission 14^e. D'ailleurs, les avis exprimés par les différentes commissions en matière de subsidiarité peuvent diverger : dans le cadre du premier avis motivé du *Senato* du 8 juin 2010, la Commission sectorielle et la Commission 14^e étaient en désaccord⁷²⁴. Notons qu'il n'existe pas non plus de mécanisme de coopération entre les deux Chambres en matière de subsidiarité, et que les rapports entre le Parlement et le Gouvernement n'ont pas été très fructueux jusqu'à présent dans ce domaine.

Afin de respecter la limite de huit semaines définie pour l'examen parlementaire du principe de subsidiarité, était aussi établie l'application de l'article 144-5 du Règlement du *Senato*. Ainsi, si la(les) commission(s) sectorielle(s) n'adopte(nt) pas de résolution dans un délai de 15 jours suivant la transmission de l'opinion de la Commission 14^e, ou dans le délai défini par la Présidence, la Commission 14^e peut demander à ce que sa résolution soit transmise aux institutions européennes. Alors, si elle avait été adoptée par la sous-commission phase ascendante, elle doit être approuvée par la Commission en session plénière. Dans les faits, cela n'arrive que rarement⁷²⁵.

Peut-être faut-il déplorer ce rôle de second plan réservé à la Commission 14^e. La composition de ses membres qui ne peuvent pas seulement, mais doivent également appartenir à une autre commission parlementaire au moins – et c'est un cas unique au *Senato* –, garantit une expertise sectorielle variée. La Commission 14^e est donc à même de mener à bien le contrôle de subsidiarité de façon pertinente. Ses membres sont, en outre, plus sensibilisés à la thématique de l'intégration européenne, et pourraient diffuser ces connaissances au cours des débats de leurs commissions sectorielles. De fait, c'est ce que prévoit le Règlement dans son article 3, al. 3-bis.

D. *La pratique du contrôle de subsidiarité*

La participation des Chambres au Mécanisme d'alerte précoce et au Dialogue politique diffère largement : le *Senato* est largement plus actif que la *Camera*.

Ainsi, à la *Camera*, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, pratiquement tous les avis transmis aux institutions ont été favorables : en 2011, la *Camera* a envoyé 28 opinions à la

⁷²⁴ FASONE CRISTINA, 'Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà', (2010) Forum di Quaderni costituzionali, p.3.

⁷²⁵ A. ESPOSITO.

Commission et deux seulement étaient des avis motivés⁷²⁶, en 2012, ce sont 15 opinions qu'elle a soumises et aucune n'était motivée⁷²⁷.

Le *Senato* a été, en revanche, particulièrement actif dans le Dialogue politique depuis son lancement : alors qu'en 2006 et en 2007 il n'a transmis aucune contribution à la Commission, en 2008, leur nombre s'élevait à 8 et en 2009 à 17⁷²⁸. De fait, en 2009⁷²⁹, il était déjà la quatrième Chambre la plus active, et en 2010 et 2011 la seconde après l'*Assembleia da Republica* portugaise.

Cette augmentation de la participation démontre, peut-être, un développement de l'intérêt parlementaire pour les affaires européennes, et en tout cas, une plus grande volonté d'interagir directement avec la Commission Européenne. Néanmoins, comme à la *Camera*, ce nombre d'opinions élevé ne signifie pas que ce sont toutes des avis motivés : sur 76 contributions transmises en 2011, seules trois contenaient des préoccupations en matière de subsidiarité⁷³⁰ ; en 2012, seul un avis parmi les 96 transmis était motivé.

Au surplus, on peut affirmer qu'un dialogue effectif entre le *Senato* et la Commission Européenne a été mis en place car les réponses de la Commission Européenne aux avis transmis sont envoyées aux Commissions, et donnent parfois lieu à l'envoi d'un nouvel écrit par le président de la Commission⁷³¹.

Cette différence d'activité entre les deux Chambres s'explique par une décision politique au *Senato* qui, cherchant à donner de l'importance à la subsidiarité, privilégie le nombre d'opinions à la profondeur de l'étude⁷³².

D'autre part, pour Davide Alberto CAPUANO – conseiller parlementaire, co-responsable des relations interparlementaires au *Senato* –, une des raisons pour lesquelles le *Senato* est si actif est liée à ce que la pratique consolidée permet d'effectuer dans le même temps un contrôle de la subsidiarité, de la proportionnalité et une analyse au fond, comme l'a exprimé le Président du *Senato* dans sa

⁷²⁶ Rapport annuel de 2011 de la Commission européenne sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0375:FIN:EN:PDF> (26.8.12). p.10.

⁷²⁷ EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2012 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2013, p.9.

⁷²⁸ Chiffres pour 2006 à 2008 disponibles dans le Rapport annuel pour 2008 de la Commission Européenne sur les relations entre la Commission Européenne et les Parlements nationaux <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0343:FIN:EN:PDF> p.9 (30.6.2012)

⁷²⁹ Données pour 2009, 2010 et 2011 disponibles dans les Rapports annuels pour 2008 de la Commission Européenne sur les relations entre la Commission Européenne et les Parlements nationaux. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm (30.6.2012).

⁷³⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0375:FIN:EN:PDF> p.9 (24.8.2012).

⁷³¹ COSAC, 'Annex to the Sixteenth Bi-annual Report on Developments in European Union, Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny: Replies of National Parliaments and the European Parliament', 2011. http://www.cosac.eu/fr_documents/rapports-semestriels-de-la-cosac/ p.118.

⁷³² A. ESPOSITO.

lettre aux Présidents des Commissions permanentes du 1 décembre 2009⁷³³. Ce conseiller ajoute encore que l'activisme du *Senato* est motivé, selon lui, par l'établissement d'un dialogue direct avec la Commission, et parce que cela permet au *Senato* d'entrer dans un dialogue direct avec le Gouvernement qui contribue à créer une relation fonctionnelle par rapport à leurs positions.

E. *Les Chambres italiennes et le Premier carton jaune*

Aucune des deux Chambres italiennes n'a transmis d'avis motivé sur la proposition COM(2012) 130⁷³⁴. En revanche, le *Senato* a envoyé une résolution.

Cette proposition a été étudiée par la Commission pour le Travail et la Sécurité Sociale, et les Commissions pour les Affaires constitutionnelles, pour les Affaires étrangères et l'Immigration ainsi que la Commission 14^e lui ont transmis leurs observations.

La résolution s'est limitée à constater que la proposition avait pour objectif la clarification de l'interaction entre l'exercice de certains droits sociaux et l'exercice des libertés fondamentales sur lesquelles repose l'Union européenne que sont la libre prestation de services et la liberté d'établissement et que les décisions de la CJUE ont mis en lumière la difficulté de chercher un équilibre entre l'organisation d'actions collectives et la liberté économique. En outre, cette résolution relève la nécessité de définir des principes généraux qui ne lèsent pas les droits fondamentaux dans le cadre de conflits de travail dans des situations transfrontalières, et estime que cette proposition est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. C'est pourquoi elle exprime un avis favorable.

F. *Conclusion*

Ainsi, il apparaît que les voies choisies par les deux chambres du parlement italien pour exercer le contrôle du respect du Principe de subsidiarité divergent en nombre de points.

En premier lieu, la manière choisie pour définir la procédure à suivre est différente : dans le cas de la *Camera* elle peut sembler plus démocratique puisqu'elle a impliqué un organe collégial, le Comité pour la réforme du règlement alors qu'au *Senato* ce sont de simples lettres du Président qui ont pourvu à cette lacune du Règlement.

⁷³³ CAPUANO DAVIDE ALBERTO 'Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea', (2011) *Amministrazione in cammino*, 1-13. p.5 Cette lettre n'est pas non plus disponible sur internet.

⁷³⁴ Information extraite de la plateforme IPEX.

En second lieu, la Commission Politiques de l'UE est impliquée à un degré divers : alors qu'au *Senato* son rôle est purement subsidiaire en dépit de sa composition particulièrement adaptée à l'exercice d'un contrôle pertinent, à la *Camera* c'est elle seule qui est responsable de la mise en œuvre du Système d'alerte précoce. Cependant, il convient de souligner qu'alors qu'au *Senato* le contrôle de la subsidiarité s'effectue en même temps que l'analyse globale de la proposition, à la *Camera* ce n'est pas le cas. Ainsi la Commission XIV est-elle responsable de la participation au Système d'alerte précoce – pour laquelle elle estime d'ailleurs que le délai de huit semaines est suffisant - alors que les commissions sectorielles prennent part au Dialogue politique avec la Commission Européenne⁷³⁵. En revanche, au *Senato* la participation au Dialogue politique et au Système d'alerte précoce se font conjointement et il est donc admis que les avis en matière de subsidiarité soient transmis à la Commission même si le délai accordé est écoulé⁷³⁶.

Quant à la participation de l'Assemblée plénière, si elle semble être possible au *Senato*⁷³⁷ ses modalités pratiques n'ont pas été définies alors qu'elles l'ont été très clairement à la *Camera* en 2010.

D'autre part, comme nous l'avons démontré, les Chambres italiennes et, en particulier, le *Senato*, participent activement au Dialogue politique. D'aucuns considèrent que ce « dialogue [...] est utilisé non pas comme un instrument alternatif à la relation avec le Gouvernement, mais comme une voie complémentaire destinée à renforcer la position nationale dans le processus de formation de la norme européenne. Ainsi, en Italie, comme dans de nombreux pays, l'effet des nouveaux mécanismes prévus dans le Traité a été essentiellement celui de renforcer la participation du Parlement dans la phase ascendante. »⁷³⁸ Pourtant, ce rapprochement n'est peut-être pas si évident si on tient compte du fait qu'en matière de subsidiarité, les mécanismes de coordination entre les deux Chambres, et entre ces Chambres et le Gouvernement, sont pratiquement inexistant⁷³⁹.

Il n'en reste pas moins que la situation ne saurait être considérée comme satisfaisante dans aucune des deux assemblées puisque trois ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne aucune réforme de leurs règlements n'a été menée, et ce en dépit de l'existence de propositions de révision

⁷³⁵ Réponse de la *Camera* publiée dans l'annexe du 16^{ème} rapport semestriel de la COSAC. p. 108. http://www.cosac.eu/fr_documents/rapports-semestriels-de-la-cosac/ (26.8.2012).

⁷³⁶ Réponse du *Senato* publiée dans l'annexe du 16^{ème} rapport semestriel de la COSAC. p. 118. http://www.cosac.eu/fr_documents/rapports-semestriels-de-la-cosac/ (26.8.2012).

⁷³⁷ Procédure suivie par les chambres italiennes pour exercer le contrôle du respect du Principe de subsidiarité décrite sur le site de la COSAC : <http://www.cosac.eu/subs-italy/> (26.8.12).

⁷³⁸ GIANNITI LUIGI, 'il ruolo dei parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?', in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, G.Tiberi, F.Bassanini (ed), Il Mulino, 2010 p.5. ; ESPOSITO ANTONIO, 'Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano', (2009) 51 *Ressegna parlamentare*, 1119-1173. p. 1172.

⁷³⁹ Cristina FASONE critique fortement cette absence: FASONE CRISTINA, 'Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà', (2010) *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 3.

restées lettre morte depuis 2009 à la *Camera*⁷⁴⁰ et 2010 au *Senato*. Mais cette absence d'adaptation à la *Camera* s'explique cependant par le retard pris par la procédure de réforme de la loi Buttiglione qui n'a abouti qu'en 2012.

⁷⁴⁰ Proposition présentée par le député Buttiglione le 10 novembre 2009 <http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/002/015/intero.pdf> (26.8.12).

§4. Espagne

Le contrôle de subsidiarité est l'objet d'une majeure partie des dispositions de la loi 24/2009 et ses modalités sont précisées par la Résolution de 2010.

Nous verrons à présent quelle est la procédure mise en place (A) ainsi que la pratique du contrôle de subsidiarité (B) et quelle a été la participation espagnole au premier carton jaune (C).

A. Procédure du contrôle a priori

Le contrôle du respect du Principe de subsidiarité a été attribué exclusivement à la Commission Mixte par la loi 24/2009 même si tout parlementaire peut, individuellement ou par l'intermédiaire de son groupe politique, présenter une initiative sollicitant le contrôle d'une proposition.

L'article 3, qui définit les compétences de la Commission Mixte, lui attribue le pouvoir d' « émettre au nom des *Cortes Generales* [...] un avis motivé sur le non-respect du principe de subsidiarité [...]. Lorsque cela s'avérerait nécessaire pour ses délibérations, la Commission Mixte pour l'Union Européenne peut demander au Gouvernement un rapport portant sur la conformité de l'acte législatif avec le principe de subsidiarité, le Gouvernement devra transmettre ce rapport dans un délai maximum de deux semaines, accompagné des documents officiels des organes de l'Union Européenne qui auraient été utilisés dans la préparation du projet législatif et qu'il a en sa possession. Lorsqu'elle considère cela opportun, elle [la Commission Mixte] pourra demander au Gouvernement d'étendre l'information transmise. »

Relevons cependant que dans la pratique le Gouvernement n'est pas tenu de fournir le rapport demandé et n'accède pas toujours à la requête de la Commission Mixte⁷⁴¹. Ces rapports sont souvent positifs et saluent même l'initiative de la Commission Européenne. Lorsque ces rapports sont effectivement transmis à la Commission Mixte, celle-ci suit généralement l'avis du Gouvernement ; c'est là l'expression du « parlementarisme rationalisé » pour Elviro ARANDA ÁLVAREZ⁷⁴². Nous partageons cet avis.

A propos de la transmission de rapports, Francina ESTEVE GARCÍA et Mariona ILLAMOLA DAUSÀ considèrent que c'est précisément à chaque Parlement national qu'incombe l'évaluation de

⁷⁴¹ Sur un total de 22 rapports demandés en 2010, 10 ont été fournis ; en 2011 14 sur 19 et en 2012 16 sur 22. Cet auteur souligne en outre que le Gouvernement est demeuré silencieux même dans le cas de propositions de « grande importance, relatives à la politique fiscale, le contrôle des capitaux, les fonds d'investissement, la saisie conservatoire des comptes bancaires pour le recouvrement transfrontière de créances ou les droits d'auteur » ARANDA ÁLVAREZ ELVIRO, 'La Alerta Temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española', (2013) Revista de Derecho Comunitario europeo, 101-153. p.133-135.

⁷⁴² Id. p.133.

la subsidiarité et que cela n'a donc pas de sens de demander au Gouvernement de le faire, même s'il peut s'avérer utile qu'il transmette certaines informations ou qu'il compare. Ces auteurs estiment que cette requête pourrait forcer le Gouvernement à se positionner avant d'avoir à le faire lors de la réunion du Conseil de l'Union, et que le contenu de ce rapport pourrait être utilisé contre lui⁷⁴³.

Nous sommes en désaccord avec cette interprétation pour plusieurs raisons. En premier lieu, si le Parlement espagnol n'était pas tant soumis à la volonté du Gouvernement en matière européenne, ce rapport servirait simplement d'indication à la Commission Mixte lorsqu'elle est amenée à effectuer son contrôle, et non d'injonction. Quoi de plus normal que de connaître la position de son Gouvernement, beaucoup mieux représenté et actif à Bruxelles, et disposant, en conséquence, de plus d'informations. En outre, dans la mesure où un rapport de confiance existe entre le *Congreso* et le Gouvernement, qui ne sont donc pas des organes indépendants politiquement, pourquoi vouloir éviter tout échange d'informations en matière de subsidiarité.

En second lieu, la possibilité que cette prise de position puisse être utilisée contre le Gouvernement au sein du Conseil semble quelque peu improbable, et encore faudrait-il, pour qu'elle s'applique, que la proposition n'ait pas été modifiée lorsqu'elle lui est soumise. La nécessité pour le Gouvernement d'adopter une position avant la tenue du Conseil ne nous semble pas non plus problématique, le respect de la subsidiarité appelant à prendre en compte l'incapacité nationale d'atteindre les objectifs définis et ne dépendant donc pas de la dynamique des négociations au Conseil. Qui plus est, nombre de Gouvernements fournissent des informations en la matière à leur Parlement de sorte que le Gouvernement espagnol n'est pas mis en position de faiblesse par rapport aux autres pour cette raison.

Il nous semble que ces rapports permettent bien plutôt d'aiguiller la Commission Mixte, et que leur défaut se situe dans leur contenu – trop limité - qui n'inclut que le respect de la subsidiarité et non d'autres aspects importants qui permettraient aux Chambres d'effectuer en même temps un contrôle politique, comme par exemple l'opportunité politique, la question des compétences de l'Union, la proportionnalité voire l'impact au niveau national, comme l'incluent d'autres Gouvernements.

Alors que le contrôle politique aurait pu être couplé à celui du respect du principe de subsidiarité, deux procédures en parallèle ont été maintenues et, dans la mesure où, comme nous le verrons, la participation au Mécanisme d'alerte précoce monopolise la Commission Mixte, le contrôle politique se fait rare. Ceci était d'autant plus facile à éviter que la Commission Mixte se charge des deux examens, et que la participation des Commissions sectorielles n'est prévue en aucun cas.

⁷⁴³ ESTEVE GARCIA FRANCINA & ILLAMOLA DAUSA MARIONA, 'El control de la subsidiariedad y de la proporcionalidad por las Cortes Generales - Comisión Mixta para la UE - y por los parlamentos autonómicas en España', in *La administración autonómica y el Tratado de Lisboa*, OLESTI RAYO, Andreu, Tirant lo Blanch, 2012 p.173.

L'article 5 précise que la Commission Mixte a, par défaut, la capacité d'approuver un avis motivé au nom des *Cortes Generales* (al.1), la participation des Assemblées réunies en session plénière n'étant que subsidiaire et s'effectuent sur leur demande (al.2). Lorsqu'une d'elles le requiert, un vote est organisé dans chacune des Assemblées. Les avis motivés approuvés sont ensuite transmis par l'intermédiaire des Présidents des Chambres aux institutions européennes, et au Gouvernement pour son information (al.3).

Cette attribution des deux voix espagnoles à la Commission Mixte n'est pas *a priori* problématique puisque c'est un organe très spécialisé au sein duquel sont représentés les groupes politiques de façon proportionnelle. Les deux Chambres y participent, ce qui place le *Senado* dans une meilleure position dans le domaine européen que dans le cadre législatif national.

La Résolution de 2010 précise que la capacité d'initier le processus d'élaboration d'un avis motivé est attribuée au Bureau et aux porte-paroles, à deux Groupes politiques ou un cinquième des membres de chacune des Chambres. Cette demande doit être présentée dans un délai de quatre semaines après réception de l'initiative législative.

Dans les faits, dans la mesure où une proposition est examinée dès qu'un porte-parole en fait la demande, il n'est nul besoin que deux Groupes parlementaires ou un cinquième des membres en fasse la requête⁷⁴⁴.

Lorsque la demande d'examen émane du Bureau et des porte-paroles, un rapporteur est désigné, alors que dans les autres cas, elle doit être accompagnée d'une proposition d'avis motivé (Huitième disposition, al.1). Est en outre prévue la possibilité que cette initiative comprenne également une requête de demande de comparution urgente d'un représentant du Gouvernement ou d'une autre autorité ou fonctionnaire public. Le Bureau de la Commission Mixte devra donner son approbation et décider si la comparution a lieu devant elle ou devant le rapporteur (al.2).

Dans les faits, en règle générale, le Bureau de la Commission décide en premier lieu quelles sont les propositions qui doivent faire l'objet d'un contrôle approfondi, effectuant ainsi un premier tri qui induit, pour Elviro ARANDA ALVAREZ, qu'il y a « préjugé » de conformité avec le principe de subsidiarité de tous les autres actes dont on considère qu'ils n'ont pas à être vérifiés. » Cet auteur critique le fait que ce jugement dépende du Bureau, « organe d'organisation et de fonctionnement de la chambre », auquel les compétences politiques nécessaires pour effectuer ce jugement n'ont pas été attribuées⁷⁴⁵. Pourtant, dans la mesure où ce sont des représentants des Chambres qui sont désignés dans le respect des équilibres politiques de leurs membres, ce n'est finalement qu'une conséquence logique de l'attribution de la responsabilité du contrôle à la Commission Mixte. Ce tri

⁷⁴⁴ Information aimablement fournie par Manuel DELGADO IRIBARREN, *letrado* (assistant juridique) auprès de la Commission Mixte. Echange de courriers électroniques. Juin 2013.

⁷⁴⁵ ARANDA ÁLVAREZ ELVIRO, 'La Alerta Temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española', (2013) *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 101-153.p.133.

serait-il plus significativement démocratique si l'examen était fait en Commission en présence des 39 membres plutôt que par cette commission de 13 membres ? Rien n'est moins sûr.

Par ailleurs, tous les parlementaires ont accès aux propositions législatives et peuvent solliciter un examen par l'intermédiaire du porte-parole de leur groupe politique. Cependant, cette possibilité est actuellement plutôt virtuelle puisque, bien que les membres de la Commission Mixte reçoivent le programme annuel de la Commission européenne, l'examen des propositions législatives s'effectue sur la base des propositions transmises⁷⁴⁶. Il apparaît donc comme étant assez improbable qu'un parlementaire isolé ne prenne l'initiative de demander un examen sur la base du programme annuel si même les membres de la Commission Mixte n'effectue leur contrôle qu'au moment – tardif – de la réception des propositions.

Lorsque la proposition d'avis motivé a été communiquée, elle est distribuée et il revient à la Présidence de la Commission Mixte d'ouvrir un délai pour la présentation de propositions alternatives et d'amendements, ou la demande que l'approbation finale ait lieu en session plénière ; ce délai ne peut être inférieur à cinq jours (al.4).

Pourtant, si l'on consulte l'information disponible sur le site internet de la Commission Mixte, on constate que, bien souvent, la date de mise à disposition du rapport du rapporteur est très proche de celle qui marque la fin des huit semaines réservées au contrôle. Ainsi, par exemple, dans le cas de la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (COM(2013) 245 final) et de la proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil portant certaines dispositions transitoires relatives au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et modifiant le règlement (UE) n° [...] [DR] en ce qui concerne les ressources et leur répartition pour l'exercice 2014 et modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ainsi que les règlements (UE) n° [...] [PD], (UE) n° [...] [HZ] et (UE) n° [...] [OCM] en ce qui concerne leur application au cours de l'exercice 2014 (COM(2013) 226 final), le délai pour transmettre l'avis motivé s'achève dans les deux cas le 19/6/2013 et les rapports sont attendus le 18/6/2013, ce qui ne laisse qu'une possibilité de réaction très limitée aux autres membres de la Commission Mixte.

Se pose au-delà de cette question de délai et de la possibilité de réaction des autres parlementaires celle de la légitimité même de l'examen des propositions législatives effectué par un seul rapporteur. En effet, si cette solution permet effectivement une meilleure efficacité de la procédure, sa légitimité peut être questionnée, *a fortiori* parce que ce membre du Parlement espagnol agit alors au nom des deux Chambres.

Nous considérons pour cela que cette procédure mériterait d'être modifiée et qu'il faudrait, quoi qu'il en soit, s'assurer qu'un délai minimum existe entre la présentation du rapport et la fin des huit

⁷⁴⁶ Information fournie par Manuel DELGADO IRIBARREN. Juin 2013.

semaines parce qu'en l'état actuel, les autres membres de la Commission Mixte n'ont pas la possibilité de proposer un avis alternatif, et disposent même de très peu de temps pour présenter des amendements. Même le délai de cinq jours prévu par la Résolution de 2010 nous semble être particulièrement court.

B. *Pratique du contrôle de subsidiarité*

D'une manière générale, le contrôle du Principe de subsidiarité constitue avant tout un réel défi pour la Commission Mixte et il « monopolise pratiquement » les réunions du Bureau et des porte-paroles, et celles de la Commission⁷⁴⁷.

Elviro ARANDA ALVAREZ relève ainsi qu'« en raison du travail important provoqué par ce contrôle [de subsidiarité] et le bref délai au cours duquel il doit être conduit, on observe une dynamique presque trop « mécaniciste » tout au long du processus de prise de connaissance et d'évaluation des projets d'actes législatifs. »⁷⁴⁸

Cette remarque renforce encore notre opinion en faveur d'une réforme de la procédure existante.

Il faut, d'autre part, noter un changement récent dans l'attitude des Chambres espagnoles en matière de subsidiarité. Alors qu'elles n'ont pas envoyé de contribution dans le cadre du Dialogue politique et commencé à participer timidement au Mécanisme d'alerte précoce en 2011⁷⁴⁹, elles ont lancé mi-avril 2013 une nouvelle section sur le site internet du *Congreso* consacrée uniquement au contrôle de subsidiarité⁷⁵⁰. Y sont désormais publiés les rapports en cours de préparation, les rapports approuvés, les contributions soumises ainsi que les avis motivés transmis⁷⁵¹.

Il s'agit là d'une remarquable amélioration puisque, désormais, tous les rapports, contributions et avis sont disponibles en castillan et en anglais et accessibles de façon extrêmement aisée. De plus,

⁷⁴⁷ ARANDA ÁLVAREZ ELVIRO, 'La Alerta Temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española', (2013) *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 101-153.p.131.

⁷⁴⁸ Id. p.132.

⁷⁴⁹ Le Parlement espagnol n'a pas participé au Dialogue Politique jusqu'en 2009 et a transmis ses quatre premières contributions en 2010, et deux contributions et deux avis motivés en 2011, ce qui la situe parmi les Chambres ayant le moins communiqué leurs avis à la Commission européenne. En 2012, sept contributions dont deux avis motivés ont été transmis. Rapports annuels de la Commission Européenne sur les relations avec les Parlements nationaux, en particulier EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2009 On Relations Between the European Commission and the national parliament', Brussels, 2010, p.3 ; EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2010 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2011, p.11 et EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2011 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2012, p.10. EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2012 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2013, p.9.

⁷⁵⁰ <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoUE> (28.5.2013).

⁷⁵¹ La terminologie anglaise utilisée, " reasoned opinion with remark", pourrait prêter à confusion. Il ne s'agit en réalité pas d'avis motivés mais bien de contributions.

lorsque les Parlements des Communautés autonomes transmettent un avis ou une contribution, ces derniers sont également publiés s'ils sont motivés, ou simplement cités s'ils sont favorables⁷⁵².

C. *Les Cortes Generales et le premier carton jaune*

Les *Cortes Generales* n'ont pas transmis d'avis motivé à la Commission européenne concernant la proposition COM (2012) 130 mais la Commission Mixte a examiné la proposition Monti II de manière détaillée⁷⁵³.

Le 17 avril 2012, soit trois semaines après la transmission de la proposition, un rapporteur fut nommé. Il présenta son rapport le 8 mai, mais la Commission Mixte le rejeta. En conséquence, un nouveau rapporteur fut désigné pour examiner le respect du Principe de subsidiarité et son rapport, qui n'établissait pas de non-respect de la subsidiarité, fut adopté le 21 mai, soit la veille de l'expiration du délai de huit semaines.

Il est intéressant de noter que le premier rapport affirmait l'absence de compétence de l'Union et critiquait le choix de la Commission de proposer un Règlement et non une Directive, « bien moins invasive »⁷⁵⁴. Il désapprouvait également le fait que la liberté de circulation et le droit fondamental d'adopter des moyens de conflit collectif soient mis sur un pied d'égalité car « un des principes fondamentaux sur lesquels repose le Droit de l'Union Européenne est celui de la protection des droits des citoyens avant toute autre considération. »⁷⁵⁵ Le rapporteur estimait en outre que l'égalisation de ces deux principes juridiques pouvait entraîner de graves difficultés pratiques, et que, à plusieurs égards, la proposition n'était pas suffisamment précise.

En revanche, le second rapport conclut qu'il n'y pas de non-respect de la subsidiarité et justifie cette position en indiquant qu'il ressortit de la jurisprudence de la CJUE en la matière que la protection des travailleurs est une raison impérieuse d'intérêt général. Il se rallie donc à l'opinion de la Commission selon laquelle l'exclusion contenue à l'article 153-5 TFUE n'empêche pas la prise d'action dans le domaine des actions collectives. Il est ensuite fait référence de façon explicite à la concordance avec l'opinion du Gouvernement selon laquelle le contenu de cette proposition n'affecte pas l'exercice des droits fondamentaux reconnus dans les Etats membres, dans la mesure où elle reconnaît le « rôle et l'importance des systèmes nationaux alternatifs pour la résolution des situations de conflit » et où la proposition établit un mécanisme d'alerte rapide⁷⁵⁶.

⁷⁵² V. l'exemple de la proposition COM (2012) 10 final.

⁷⁵³ Toutes les informations sont extraites du site IPEX.

⁷⁵⁴ Rapport du 8.5.2013. p. 4.
http://www.congreso.es/docu/CMUEPrinSub/XLeg/DictVulnRech08_05_2012COM2012_130.pdf
(1.6.2013).

⁷⁵⁵ Rapport du 8.5.2013. p. 5.

⁷⁵⁶ Rapport du 21.5.2012.
<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoUE/CMUEInfTramitXLeg/InfOr2012> (1.6.2013).

Il faut noter que le premier rapporteur était Ramón Jáuregui Atondo, député socialiste, alors que la seconde était Paloma García Gálvez, député du Parti populaire majoritaire, et que le Gouvernement avait soumis un rapport affirmant qu'il n'avait pas décelé de non-respect de la subsidiarité, ce qui laisse à penser que l'appartenance politique des rapporteurs a pu avoir une influence sur l'issue du processus de contrôle.

D. Conclusion

La Commission Mixte, à laquelle pratiquement toutes les prérogatives introduites par le Traité de Lisbonne incombent⁷⁵⁷, ne peut par manque de ressource n'effectuer aucune activité supplémentaire de contrôle ou de suivi en matière européenne⁷⁵⁸.

Si elle menait à bien un contrôle politique en même temps que celui de la subsidiarité, la Commission Mixte, et donc le Parlement espagnol, pourraient espérer avoir une meilleure influence, ou utiliser de façon plus efficiente le temps actuellement consacré à l'examen de subsidiarité à tout le moins. En outre, la procédure de contrôle gagnerait en efficacité si elle débutait avant que les propositions ne soient transmises aux Chambres, et en légitimité démocratique si elle n'impliquait pas qu'un seul rapporteur tout en ne laissant que peu de possibilités aux autres membres de la Commission Mixte de présenter des amendements.

Il faut, enfin, saluer un changement important – et positif - entraîné après 2009 par le Mécanisme d'alerte précoce puisqu'il a provoqué la mise en place d'un contrôle de chacune des propositions. Néanmoins, les affaires européennes demeurent encore le domaine réservé d'un nombre très réduit de parlementaires qui ne se réunissent que de façon irrégulière.

⁷⁵⁷ V. Partie I, Chapitre 2.

⁷⁵⁸ ARANDA ÁLVAREZ ELVIRO, 'La Alerta Temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española', (2013) *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 101-153. p.132.

§5. France

Il faut tout d'abord souligner, qu'en France comme au Royaume-Uni, la subsidiarité est une préoccupation qui était déjà présente avant l'introduction du Mécanisme d'alerte précoce. Ainsi, comme le souligne Jean-Philippe NUTTENS en 2001, « l'une des préoccupations de la délégation [de l'Assemblée nationale] est le respect de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres ainsi que l'application du principe de subsidiarité » et elle a invoqué son respect, dès 1994, pour inciter le Gouvernement à s'opposer à une initiative européenne⁷⁵⁹. Le contrôle du respect du principe de subsidiarité était, ainsi, effectué pour chacune des propositions d'actes communautaires à l'Assemblée nationale, et au Sénat, le principe, découvert à l'occasion de l'étude de la proposition Spinelli de 1984, était aussi systématiquement contrôlé en 2001⁷⁶⁰.

Avec le Traité de Lisbonne, le contrôle de subsidiarité est désormais inscrit dans la Constitution (A), et il a requis une adaptation des Règlements parlementaires (B). Nous poursuivrons cette analyse de la France par l'étude de la position du Gouvernement (C), de la pratique du contrôle (D) et de la participation française au premier carton jaune (E).

A. *Le contrôle de subsidiarité dans la Constitution*

La France est le seul des Etats étudiés ici qui ait ancré dans sa Constitution la participation de son Parlement au Mécanisme d'alerte précoce, ainsi que la possibilité pour les Chambres de saisir la Cour de Justice qui fait également l'objet d'une disposition constitutionnelle spécifique. L'article 88-

⁷⁵⁹ Référence au programme « Pauvreté ». NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, *Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ, Paris, 2001. p. 97-98.

Cette préoccupation n'était pas seulement présente dans le cadre de l'examen parlementaire mais a également été visible dans le développement du débat sur l'établissement d'une « Chambre des Nations », deuxième chambre européenne composée de parlementaires nationaux.

⁷⁶⁰ SAULNIER EMMANUELLE, *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2002.p.505-506.

Le « rapport d'information portant sur l'examen des textes communautaires » qu'elle prépare pour chacune des propositions d'actes communautaires, la Délégation de l'Assemblée nationale contenait ainsi une appréciation au regard du principe de subsidiarité, la base juridique, la date de transmission au Conseil de l'UE et la transmission au SGCI, la date de réception à la présidente de l'Assemblée nationale ou du Sénat, la procédure : votation (majorité qualifiée, unanimité), procédure au Parlement européen (avis simple, avis conforme, codécision), la motivation et l'objet, la contenu et la portée, les textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés, les réaction suscitées (en France et dans les autres Etats membres) et l'état d'avancement de la procédure, le calendrier prévisionnel (date du groupe d'experts ou du Conseil des ministres) et des conclusions définissant s'il n'était pas nécessaire de procéder à un examen plus approfondi, s'il était nécessaire de désigner des rapporteurs pour analyser plus avant et conclure au dépôt d'une proposition de résolution et quelles étaient les propositions pouvant faire l'objet, après un premier examen, d'observations ou de résolutions.

Ces rapports étaient donc extrêmement détaillés, ce qui est remarquable compte tenu du fait qu'ils ne se fondaient pas sur un rapport préalable du Gouvernement et qu'ils devaient être élaborés dans un laps de temps particulièrement court.

SAURON JEAN-LUC, 'Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France', (1999) 35 *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 171-200.p. 177-178 (contenu du rapport).

6, inséré en vue de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, dispose ainsi : « L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé. Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement. À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit. »

En France, comme en Allemagne, la saisine de la Cour a bien été attribuée à chacune des Chambres et ne dépend pas de la volonté du Gouvernement comme c'est le cas en Espagne. Deux procédures permettent donc sa mise en œuvre : l'approbation d'une résolution dans les mêmes conditions que celles qui visent l'approbation d'un avis motivé, et la présentation d'un recours par soixante députés ou soixante sénateurs. C'est donc, comme au *Bundestag*, un droit donné aux minorités parlementaires puisque seuls soixante députés ou soixante sénateurs sont requis, ce qui correspond aux seuils minimaux pour qu'une loi nationale soit déférée au Conseil Constitutionnel avant sa promulgation (art. 61-1 de la Constitution).

B. *L'adaptation réglementaire*

Suite à l'insertion de cet article dans la Constitution, les Chambres ont réformé leurs Règlements dans les plus brefs délais. On présentera d'abord l'adaptation de l'Assemblée nationale, avant d'examiner celle du Sénat.

A l'Assemblée nationale, c'est au Chapitre IX du Règlement qu'est abordée la question des Affaires Européennes, comme nous l'avons vu⁷⁶¹. Ce Chapitre a été réformé le 27 mai 2009 et on y a ajouté les articles 151-9 à 151-11 pour définir les modalités du contrôle de subsidiarité. L'Article 151-9 établit ainsi que « Les propositions de résolution déposées sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution sont présentées, examinées et discutées, sous réserve des dispositions du présent article et de l'article 151-10 du présent Règlement, suivant la procédure applicable aux propositions de résolution déposées sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution. »

Il convient néanmoins de noter qu'en France la possibilité de soumettre un avis motivé après l'expiration du délai de huit semaines dans le cadre du Dialogue politique avec la Commission n'existe pas – selon les dispositions du Règlement du moins –, puisque l'alinéa 2 de l'article 151-9

⁷⁶¹ Partie I, Chapitre 2.

prévoit que « les propositions de résolution portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité et celles tendant à former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité, déposées sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution, sont recevables dans le délai de huit semaines à compter, respectivement, de la transmission dans les langues officielles de l'Union du projet d'acte législatif européen ou de la publication de l'acte législatif européen sur lequel elles s'appuient. La procédure d'examen est interrompue à l'expiration de ce délai. »⁷⁶²

Quant à la procédure, le droit de présenter une résolution européenne est garanti à tout député. La Commission des Affaires européennes y joue un rôle subsidiaire : d'après l'article 151-2 du Règlement, tous les projets et propositions d'actes transmis par le Gouvernement font d'abord l'objet d'une publication au Journal Officiel, ce qui garantit un maximum de transparence et de publicité. Puis, ils sont imprimés et distribués, et examinés par la Commission des affaires européennes « qui peut transmettre aux commissions permanentes, de sa propre initiative ou à leur demande, ses analyses assorties ou non de conclusions. Elle peut déposer un rapport d'information concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution. » (al. 1). En outre, elle peut également « déposer un rapport d'information sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne, concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution. » Pour effectuer cet examen préalable systématique, la Commission des affaires européennes dispose de quinze jours, puis se déroule « un examen exprès ou tacite, dans les 15 jours, par la commission permanente concernée au fond. »⁷⁶³ Si la Commission permanente ne se prononce pas, « le texte de la Commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission permanente saisie au fond. » (art. 151-6, al. 2). Ensuite, un débat en séance publique peut avoir lieu mais il n'est pas obligatoire à l'Assemblée nationale : selon l'article 151-7 du Règlement, « Dans les quinze jours francs suivant la mise à disposition par voie électronique du texte adopté ou considéré comme adopté par la commission saisie au fond, la Conférence des présidents, saisie par le Gouvernement, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente ou le président de la Commission des affaires européennes peut proposer à l'Assemblée d'inscrire une proposition de résolution à l'ordre du jour. Si aucune demande n'est soumise à la conférence ou si celle-ci rejette la demande ou ne statue pas sur cette dernière avant l'expiration du délai de quinze jours francs précité, le texte adopté ou considéré comme adopté par la commission permanente

⁷⁶² Le délai de huit semaines correspondant au deux mois accordés pour présenter un recours en annulation tel qu'il est prévu à l'article 263 TFUE.

⁷⁶³ Réponses de l'Assemblée nationale au 13^{ème} rapport semestriel de la COSAC : COSAC, 'Annex to the Thirteenth Bi-annual Report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny: Replies of National Parliaments and the European Parliament', 2010, p.147. L'alinéa 3 de l'article 151-9 du Règlement prévoit ainsi la réduction de la durée de cette procédure dans le cas de l'examen de subsidiarité à quinze jours (« 3. Pour l'examen de ces propositions de résolution, les délais mentionnés à l'article 151-5 et à l'article 151-6, alinéa 2, du présent Règlement sont ramenés à quinze jours francs. » au lieu d'un mois dans le cadre de la procédure d'adoption de résolutions européennes définie aux articles 151-5 et 151-6, al.2.).

saisie au fond est considéré comme définitif. » Si un débat en séance publique est organisé, des amendements peuvent être déposés (art. 151-7) et une concertation interministérielle est organisée pour « définir la position qui sera défendue par le Gouvernement »⁷⁶⁴.

En outre, même si la Commission permanente rejette la proposition de résolution, un débat peut avoir lieu. Alors, « l'Assemblée vote sur les conclusions de rejet. Si ces conclusions ne sont pas adoptées, la discussion s'engage sur les articles de la proposition ou, en cas de pluralité, de la première proposition déposée. » (art.151-7, al.2). Enfin, lorsqu'un avis motivé est adopté, le Gouvernement en est informé par le Président de l'Assemblée (art. 151-10).

Ainsi, le contrôle de subsidiarité se déroule selon la même procédure que l'adoption des résolutions européennes définie aux articles 151-1,-2,-4,-5, -6 et -8, l'unique différence consistant à réduire de moitié le temps réservé à l'examen de la Commission des affaires européennes et de la Commission compétente au fond⁷⁶⁵.

Dans cette procédure, la Commission des affaires européennes n'a donc pas un rôle prépondérant, puisque c'est à la Commission compétente au fond qu'incombe – ou pas - l'adoption d'une résolution. Néanmoins, son rôle est important dans l'examen préliminaire, et il l'est d'autant plus que ce sont ses propres résolutions qui sont adoptées en cas d'inaction de la Commission compétente au fond.

Enfin, on remarque qu'à l'Assemblée nationale le vote de la Chambre n'est pas toujours requis, les Commissions pouvant adopter une résolution au nom de l'Assemblée.

Au Sénat, la procédure est quelque peu différente.

Au cours des tests pilotes organisés par la COSAC, la responsabilité du contrôle de subsidiarité avait été confiée à la seule Délégation pour l'Union européenne, et les Commissions permanentes n'étaient pas impliquées⁷⁶⁶.

Suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Règlement du Sénat a, lui aussi, été réformé, - cependant plus tardivement que celui de l'Assemblée⁷⁶⁷ - et en deux temps : le 2 juin 2009 par une

⁷⁶⁴ Annexe de la Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen publiée au JORF du 22 juin 2010 page 11232, point VII. — Contrôle du respect du principe de subsidiarité sur les projets d'actes législatifs européens, al. 1.

⁷⁶⁵ Hubert HAENEL estimait en 2009 que cette procédure, qui suit celle de l'adoption des résolutions dans le cadre de l'article 88-4 serait trop lourde et remettait en cause le bien fondé d'une telle assimilation sous prétexte que les interlocuteurs diffèrent dans les deux cas (Gouvernement dans le cadre du 88-4, institutions européennes dans celui du 88-6), qu'elles n'ont pas le même objet (avis sur le fond dans le premier cas et sur la subsidiarité dans le second) et que l'une est une procédure nationale, l'autre européenne. HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat', Paris, 2009, p.23-24. Néanmoins, plus de trois ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Assemblée nationale a prouvé l'efficacité de cette procédure en adoptant, en 2011, un avis motivé, et en transmettant deux avis dans le cadre du Dialogue politique, alors que le Sénat, qui a établi une procédure spécifique pour le contrôle de subsidiarité, n'en a jamais transmis que quatre, dont un avis motivé.

⁷⁶⁶ Procédure décrite dans le 7ème rapport semestriel de la COSAC: COSAC, 'Annex to the 7th biannual report of COSAC: National Parliaments' replies to the questionnaire', COSAC, Brussels, 2007, p. 45 et s.

Résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, et le 20 décembre 2010 par une Résolution tendant à adapter le chapitre XI bis du Règlement du Sénat aux stipulations du traité de Lisbonne concernant les parlements nationaux, l'insertion de l'article 73 octies étant le fruit de la seconde réforme. Comme précisé précédemment, cette procédure diffère de celle de résolutions ordinaires dans le cadre de l'article 88-4 où le rôle de la Commissions de l'Union européenne est subsidiaire⁷⁶⁸.

Lors du contrôle de subsidiarité, bien que l'initiative d'une résolution soit garantie à tout sénateur (al.2), la Commission des Affaires européennes, qui peut aussi déposer une proposition de résolution en tant qu'organe, est systématiquement saisie et effectue toujours une analyse préalable. Puis la proposition de résolution est transmise à la Commission compétente au fond qui peut la rejeter, l'adopter et l'amender. Si elle ne statue pas, la proposition de la Commission des Affaires européennes est réputée adoptée (al.3). La demande d'examen en séance publique n'appartient, dans le domaine du contrôle de subsidiarité, qu'aux seuls Présidents de groupe, alors que, dans le cadre de l'adoption de résolutions européennes, cette faculté est attribuée au Président du Sénat, au président d'un groupe, au président d'une commission permanente, au président de la commission des affaires européennes ou au Gouvernement.

Par ailleurs, la mise en œuvre du contrôle de subsidiarité *a posteriori* s'effectue au Sénat selon les mêmes modalités que le contrôle *a priori*, l'article 73 octies du Règlement établissant que « Les propositions de résolution portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité et celles tendant à former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité, déposées sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution, sont adoptées dans les conditions prévues au présent article. »

C. *La position du Gouvernement*

Pour ce qui est de l'attitude du Gouvernement, elle se caractérise avant tout par son silence. La question du contrôle du respect du principe de subsidiarité sur les projets d'actes législatifs européens fait bien l'objet d'un article spécifique dans la Circulaire du 21 juin 2010 mais il est remarquable que cet article ne fait que définir les modalités de la concertation ministérielle en cas de débat en séance publique (« Lorsque l'une ou l'autre des assemblées décide d'examiner un projet d'avis en séance publique, une concertation interministérielle est organisée pour définir la position

⁷⁶⁷ Résolution du 2 juin 2009 tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat.

⁷⁶⁸ V. Partie I, Chapitre 2.

qui sera défendue par le Gouvernement.)), et la diffusion des avis motivés au sein du Gouvernement («Lorsque l'avis adopté par l'une ou l'autre des assemblées conclut à la méconnaissance du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif européen, cet avis, destiné à la Commission européenne, au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen, est transmis pour information au Gouvernement. Le SGAE en assure la diffusion interministérielle.») Il n'est donc absolument pas question de coopération avec les Assemblées en la matière, ni de transmission d'informations ou de communication de l'avis du Gouvernement quant au respect de la subsidiarité d'une proposition donnée.

D. La pratique du contrôle de subsidiarité et la participation des Chambres au Système d'alerte précoce

Malgré l'importance constitutionnelle accordée au Système d'alerte précoce, les Chambres n'y participent que très modérément, ne faisant également qu'un usage limité de la possibilité offerte par la Commission européenne de dialoguer directement.

Concernant la participation réelle du Sénat dans le cadre du Dialogue politique et du Système d'alerte précoce, alors qu'il avait été « un des participants les plus actifs » avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne⁷⁶⁹, il ne participe que timidement depuis 2009. En effet, en 2010 il a soumis 3 avis, tous motivés⁷⁷⁰ ; et, en 2011, 4 dont 1 motivé. Dans les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Sénat ne s'est donc pas réellement saisi de cette nouvelle possibilité de dialogue. Néanmoins, on remarque une forte hausse de sa participation en 2012 puisqu'il a transmis 19 avis dont 7 motivés. Il faudra observer si cette tendance se confirme dans la durée.

Quant à l'Assemblée nationale, sa participation a été encore plus timide, puisqu'elle n'a soumis aucun avis en 2010 et 2 seulement en 2011, dont un motivé. En 2012, la même tendance se confirmait puisqu'elle n'a pas soumis d'avis⁷⁷¹.

Cette constatation de quasi inertie peut surprendre à plusieurs égards.

En premier lieu, le Sénat bien qu'il ait œuvré de façon particulièrement déterminée en faveur d'une inclusion des Parlements nationaux dans le processus décisionnel européen⁷⁷², et, en particulier, par

⁷⁶⁹ HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la délégation parlementaire pour l'Union européenne sur le dialogue avec la Commission européenne sur la subsidiarité', Sénat, Paris, 2007, p.10.

⁷⁷⁰ EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2010 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2011, p. 12.

⁷⁷¹ EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2011 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2012, p.9 et EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2012 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2013, p.9.

⁷⁷² V. en particulier Partie I, Chapitre 2, Section 2.

le biais du contrôle de subsidiarité, considérant qu'il devait jouer un rôle dans le rapprochement de l'Europe des citoyens⁷⁷³, n'a finalement participé que très peu, au moins jusqu'en 2012.

En second lieu, on aurait pu penser que, compte tenu des faibles capacités d'influence des organes parlementaires sur le Gouvernement en matière européenne, les Chambres se fussent saisies de cette opportunité de dialoguer directement avec la Commission, et donc d'exercer, en amont, le contrôle qu'elles ne peuvent que difficilement mettre en œuvre au niveau national, et qu'elles avaient pris l'habitude d'effectuer au moment de la transposition, avec les risques contentieux que l'on sait.

Néanmoins, pareille inactivité peut s'expliquer par plusieurs facteurs.

D'une part, l'existence en parallèle d'une procédure d'approbation de résolutions européennes, à l'attention du Gouvernement, et donc en ce sens résolument nationale, peut parasiter le contrôle de subsidiarité dans le cadre du Système d'alerte précoce, mécanisme clairement européen⁷⁷⁴. Il faudrait ainsi songer sans doute à diminuer les lourdeurs des processus en place, d'autant qu'*a priori* les Commissions de l'Union européenne, dont les membres sont issus des Commissions permanentes sectorielles, disposent de l'expertise technique nécessaire pour pouvoir filtrer les propositions et préparer résolutions et avis.

D'autre part, comme précisé plus haut, le Gouvernement ne fournit pas d'information en matière de subsidiarité (ni même d'aucun autre type) de façon systématique. Pour être informés, les parlementaires sont donc nécessairement obligés de s'adresser au Gouvernement par le biais de questions en séance publique, ou au cours des débats en Commission permanente auxquels assiste un représentant du Gouvernement. Les Commissions de l'Union sont donc submergées par les documents européens, qu'elles reçoivent tous au nom du Protocole n°1, de l'article 88-4 de la Constitution et de l'article 6 bis de l'Ordonnance 1958-1100, sans que pour autant elles soient aiguillées par le Gouvernement. Les deux Chambres disposent certes de bureaux de représentation à Bruxelles depuis 1999 pour le Sénat, et depuis 2003 pour l'Assemblée nationale, mais si l'on considère le volume des documents produits chaque année à Bruxelles, on peut se demander si ces structures sont suffisantes⁷⁷⁵.

E. *Les Assemblées françaises et le premier carton jaune*

⁷⁷³ HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat', Paris, 2009, p. 29.

⁷⁷⁴ De fait, alors que les Chambres ne participent que très peu au Dialogue politique, elles transmettent cependant un nombre bien plus élevé de résolutions européennes au Gouvernement. A titre d'exemple, alors qu'en 2011 seules deux contributions ont été envoyées à la Commission, 15 résolutions étaient adoptées au cours de la session 2010-2011. ASSEMBLEE NATIONALE, 'Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale - XIIIe législature', 2007-2012.<http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp> (27.6.2013)

⁷⁷⁵ Relevons cependant que l'Assemblée nationale dispose d'un service des affaires européennes composé d'une vingtaine de personnes, et le Sénat d'un secrétariat composé d'une quinzaine de personnes.

Dans le cadre du premier « carton jaune » en matière de subsidiarité, seul le Sénat a déclaré avoir examiné la proposition, l'Assemblée nationale n'ayant rien signalé aux autres Chambres par l'intermédiaire de la plateforme IPEX.

Le Sénat a ainsi informé les autres Parlements nationaux de sa volonté d'échanger des informations le 26 avril 2012, signal à l'occasion duquel il a publié la proposition de résolution européenne portant avis motivé préparée par la Commission des Affaires européennes pour finalement adopter un avis motivé le 22 mai 2012, dernier jour du délai de huit semaines octroyé pour l'examen de subsidiarité, cette résolution ayant été adoptée par la Commission compétente au fond, celle des affaires sociales.

Cet avis motivé critique, tout d'abord, le non-respect par la Commission européenne de son obligation inscrite dans l'article 352-2 TFUE d'attirer l'attention des Parlements nationaux en cas de recours à l'article 352. Puis, le Sénat rejette l'argument avancé par la Commission Européenne selon lequel la jurisprudence de la Cour de Justice permet d'interpréter l'interdiction contenue dans l'article 153-5 TFUE de façon à autoriser cette harmonisation. La Commission des affaires sociales du Sénat considère, en outre, que l'article 2 et le paragraphe 4 de l'article 3 de la proposition de règlement excèdent les compétences de l'Union en encadrant le droit de grève, et elle propose même une nouvelle rédaction de l'article 2 qui permettrait de respecter le principe de subsidiarité.

F. *Conclusion*

Comme nous l'avons relevé, la participation des Assemblées françaises au Mécanisme d'alerte précoce se déroule par le biais de procédures complexes, qui confirment les Commissions de l'Union européenne dans leur rôle de conseil, tout en aménageant la possibilité que leurs avis ne demeurent pas inutiles si la Commission compétente au fond ne statue pas à temps.

Au Sénat, la procédure en matière de subsidiarité garantit la participation de la Commission des affaires européennes lorsque la commissions compétente au fond ne s'est pas saisie. Dans le cadre des résolutions de l'article 88-4, son rôle n'est que subsidiaire alors qu'en matière de subsidiarité elle est systématiquement saisie.

A l'Assemblée, une seule procédure existe pour l'approbation de résolutions destinées au Gouvernement ou d'avis motivés, et la Commission des Affaires européennes n'intervient que lorsque la Commission compétente au fond ne s'est pas saisie et qu'une proposition de résolution est adoptée.

En revanche, dans les deux Chambres, le rôle des Commissions des Affaires européennes a été renforcé puisque, désormais, leurs propositions de résolution peuvent devenir résolution de chacune des Chambres si la Commission compétente au fond ne statue pas, et si un vote en assemblée plénière est demandé et n'a pas lieu.

Les procédures établies pour permettre le contrôle de subsidiarité prennent donc bien en compte les spécificités de ces Commissions, qui ne sont pas des Commission permanentes. Pourtant, ce rôle de conseillères qui leur est réservé pourrait être critiqué puisque la composition de leurs membres issus de commissions sectorielles et leur expertise en matière européenne font d'elles des forums adéquats pour effectuer le contrôle de subsidiarité. L'implication des commissions sectorielles telle qu'elle est prévue peut cependant être considérée comme positive – et peut-être même nécessaire en dépit de la complexité qu'elle provoque au vu du manque d'intérêt qu'ont longtemps montré les parlementaires pour l'intégration européenne – puisqu'elle permet une publicité des travaux en matière européenne. Cela est d'autant plus important que rares sont les votes qui ont lieu en assemblée plénière.

En revanche, le silence du Gouvernement en matière de subsidiarité est fort regrettable parce que son évaluation – experte – faciliterait le contrôle des Chambres.

Conclusion de la Section 1

On constate ainsi que, dans les Etats où le Parlement était déjà organisé de longue date et où une culture de suivi parlementaire en matière européenne existe – Allemagne et Royaume Uni -, la participation au Mécanisme d’alerte précoce s’est simplement inscrite dans la procédure de contrôle général préexistante. En revanche, ce contrôle a pu faire l’objet d’une procédure spécifiquement créée - ou au moins d’adaptations plus importantes - là où l’habitude d’un suivi dans le domaine européen est moins solidement établie – France et Italie -. En Espagne, la participation à ce Mécanisme a même été l’occasion du début d’un contrôle systématique des projets d’actes législatifs européens qui, désormais, monopolisent la Commission Mixte. Cette dernière éprouve ainsi de sérieuses difficultés à mener à bien une quelconque autre action en matière européenne.

Le contrôle de subsidiarité a aussi été l’occasion de renforcer les rapports entre Parlements et Gouvernements, ces derniers fournissant de plus amples informations qu’auparavant sur la position de l’Exécutif. En Italie, c’est même les rapports fournis dans le cadre du contrôle de subsidiarité qui sont à l’origine de la transmission de rapports systématiques sur toutes les propositions législatives en vigueur depuis la loi de 2012.

La participation des Parlements nationaux au Mécanisme d’alerte précoce, et au Dialogue politique, jusqu’à présent est, par ailleurs, variable et peut répondre à des choix internes en faveur d’un examen systématique de toutes les propositions ou d’une analyse plus approfondie mais plus limitée en nombre. D’autres facteurs propres à chacun des Etats membres, comme la célérité dans la définition de la procédure de contrôle, des renouvellements des assemblées mais aussi la nature des rapports avec le Gouvernement selon que le Parlement utilise le contrôle de subsidiarité pour exprimer une opinion contraire à celle de l’Exécutif, ont également pu jouer un rôle.

De fait, le Mécanisme d’alerte précoce a représenté une incitation pour la mobilisation parlementaire fréquente en matière européenne là où elle n’était pas encore très engagée.

En ce sens, et même si ce n’était pas là l’objectif premier de ce Mécanisme, il faut se réjouir de cet effet positif qu’il a produit.

Toutefois, puisqu’il n’existe que depuis décembre 2009, et aussi parce que certains Etats songent à réformer la procédure existante, il faudra suivre les évolutions à venir avant de dresser un bilan plus définitif.

Section 2. L'articulation entre les intérêts régionaux et les intérêts nationaux en matière européenne

Dans cette partie, il s'agira d'étudier la participation des parlements régionaux au processus d'intégration européenne, en particulier par le biais du Système d'alerte précoce et, plus largement, au cours de la phase dite « ascendante » lors de laquelle des décisions concernant les actes législatifs de l'Union sont prises, pour reprendre la terminologie de la loi italienne Buttiglione pour la participation au processus normatif de l'Union européenne (art. 5 de la loi n° 11 de 2005). En effet, dans son protocole numéro 2 sur l'Application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, le Traité de Lisbonne mentionne pour la première fois une possible participation des parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs (art.6). Cependant, la responsabilité de cette consultation régionale est laissée aux seuls parlements nationaux ou chambres d'un parlement national puisqu' « Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs. »

On retrouve par ailleurs traditionnellement au niveau régional, comme le soulignent Peter STRAUB et Rudolf HRBEK, la même prépondérance qu'au niveau national - voire « un monopole »⁷⁷⁶ - des gouvernements sur leurs parlements, ainsi qu'une volonté des régions d'être impliquées dans les questions européennes, tant en Allemagne, que dans les Etats à structure fédérative comme la Belgique ou l'Autriche que dans les Etats dont l'organisation est régionale comme l'Espagne, l'Italie ou même la France⁷⁷⁷. Cette faible participation des organes législatifs « a été perçue comme étant de plus en plus problématique à mesure que les conséquences de la politique de l'UE sur 'les régions' se sont faites plus appréciables et plus fortes et que, parallèlement, plus les 'régions' – mais, justement, leurs exécutifs – obtenaient de droits de participation. »⁷⁷⁸ Pourtant, leur participation semble essentielle dans la poursuite de légitimation démocratique de l'action de l'Union⁷⁷⁹, tout comme l'est celle des parlements nationaux.

⁷⁷⁶ HRBEK RUDOLF, 'Die europapolitische Rolle der Landes- und Reigonalparlamente - zur Einführung', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Reigonalparlamente*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, NOMOS, 1998.11-18.p. 11.

⁷⁷⁷ STRAUB PETER & HRBEK RUDOLF (ED.), *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU* NOMOS, Baden-Baden, 1998.p.9-10. Les régions françaises avaient, en tout cas jusqu'en 1997, un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques européennes. Voir sur cette question : BODINEAU PIERRE, 'Le rôle politique européen des Conseils régionaux en France', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU.*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, NOMOS, 1998.55-66.en particulier p. 58-61

⁷⁷⁸ HRBEK RUDOLF, 'Die europapolitische Rolle der Landes- und Reigonalparlamente - zur Einführung', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Reigonalparlamente*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, NOMOS, 1998.11-18. p.11-12.

⁷⁷⁹ Id. p. 17. Sur cette question dans le contexte allemand et la garantie démocratique au niveau des *Länder* par la Loi Fondamentale voir : GREß FRANZ, 'Die Rolle der deutschen Landesparlamente im Prozeß der europäischen Integration', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, NOMOS, 1998.161-175. p.164.

L'introduction d'une participation régionale au contrôle de subsidiarité justifie l'étude des cas allemand, britannique, espagnol et italien, *a fortiori* parce qu'il n'y a pas, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni, de Chambre de représentation régionale. Il conviendra d'observer dans quelle mesure les régions peuvent participer aux affaires européennes en général, et comment elles contribuent au Mécanisme d'alerte précoce.

Il faut néanmoins mentionner qu'en France, bien que l'article 71 al.3 de la Constitution stipule que « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités [communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. » et que donc, elles ne disposent pas de pouvoirs législatifs, la question de leur participation en matière européenne, et au contrôle de subsidiarité, peut se poser. De fait, la Loi d'orientation pour l'Outre Mer du 13 décembre 2000 (n°2000-1207) crée (art. 44) l'article L3444-3 du Code Général des Collectivités locales qui prévoit que « Les conseils généraux des départements d'outre-mer sont consultés par les soins du ministre chargé des départements d'outre-mer sur les propositions d'actes de la Communauté européenne pris en application du paragraphe 2 de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne qui concernent leur département. Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 3444-1 sont applicables. Les conseils généraux peuvent adresser au Gouvernement des propositions pour l'application du paragraphe 2 de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne [actuellement : art. 349 TFUE portant sur les mesures spécifiques adoptées par le Conseil pour la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, les Açores, Madère et les îles Canaries]. » Ainsi, la consultation de ces Collectivités est bien prévue en matière européenne, et on pourrait imaginer qu'elle soit étendue aux collectivités métropolitaines appelées à exécuter des lois nationales souvent influencées par des dispositions européennes – c'est d'ailleurs ce qui avait motivé une mobilisation des *Länder* allemands dans les années 1980 -. Alors, le Sénat, qui est la chambre de représentation territoriale, pourrait être chargé de consulter les régions dans un délai défini sur les propositions législatives européennes. On pourrait également imaginer la possibilité d'organiser des séances de débat entre Présidents de régions et membres de la Commission des Affaires européennes, sur le programme annuel de la Commission Européenne ou sur toute proposition qui affectent particulièrement les régions.

Par ailleurs, il convient de relever que les régions européennes n'ont pas seulement la possibilité de participer au processus d'intégration européenne au niveau national : elles peuvent également se faire entendre par le biais du Comité des Régions. Cet organe, composé de 353 membres représentant les collectivités régionales et locales de tous les Etats membres, doit être consulté lorsque des propositions législatives affectent les domaines suivants : cohésion économique et sociale, réseaux d'infrastructure transeuropéens, santé, éducation et culture, emploi, politique

sociale, environnement, formation professionnelle, transport, la protection civile, le changement climatique, l'énergie. De plus, il peut présenter un recours en annulation (contrôle *a posteriori*) pour non respect de la subsidiarité « contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation » sur la base de l'article 8 du Protocole n°2. Néanmoins, compte tenu de la diversité et du nombre de ses membres, il est peu probable que cette faculté soit souvent utilisée. En revanche, le Comité des Régions s'est engagé en matière de subsidiarité – le principe défini à l'article 5 TUE incluant désormais la dimension régionale et locale - en créant le Réseau de Monitoring de la subsidiarité pour « faciliter l'échange d'informations entre les collectivités territoriales de l'Union européenne et les institutions européennes concernant les documents et les propositions législatives de la Commission européenne susceptibles d'avoir un impact direct sur les collectivités territoriales. »⁷⁸⁰. Ce Réseau créé en 2007 offre à tous les partenaires la possibilité de donner leur avis sur les documents soumis pour consultation au Comité, une grille d'évaluation standardisée étant mise à leur disposition. Il permet donc un échange d'opinions mais aussi de bonnes pratiques entre ses membres. Néanmoins, compte tenu du fait que ses membres comptent aussi bien des assemblés législatives régionales, que des représentants des Gouvernements régionaux ou des autorités locales ou régionales non dotées de compétences législatives ou encore des associations de collectivités locales voire des Chambres de parlements nationaux (dont le Sénat français)⁷⁸¹, il y a fort à penser que le rôle de ce Réseau n'ira pas au-delà de l'échange d'informations⁷⁸².

⁷⁸⁰ Description officielle sur le site du Comité. <http://cor.europa.eu/fr/activities/networks/Pages/subsidiarity-monitoring-network.aspx> (3.10.2013).

V. sur le Comité des Régions et la subsidiarité en général : JEFFERY CHARLIE & ZILLER JACQUES, *The role of the Committee of the Regions in implementing and monitoring the subsidiarity and proportionality principles in the light of the Constitution for Europe* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006.

⁷⁸¹ Les membres français sont donc: le Sénat, l'Association des maires et des élus de Lozère, la Conférence des villes du Cercle atlantique, l'Association des régions françaises. Aucune région n'y participe à titre individuel.

⁷⁸² Echange qui se déroule par l'intermédiaire de la plateforme RegPEX créée sur le modèle de la plateforme IPEX.

§1. Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, bien que l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord possèdent des systèmes juridiques distincts, il n'y a pas de « structure fédérale » et c'est la raison pour laquelle cet Etat est souvent « décrit comme un Etat unitaire » ainsi que le soulignent A.W. BRADLEY et K. D. EWING⁷⁸³. Néanmoins, son Parlement est libre de légiférer pour le Royaume-Uni, la Grande-Bretagne (Angleterre, Ecosse et Pays de Galles) ou pour chacune - ou pour plusieurs - des régions qui le compose indépendamment.

Trois assemblées régionales n'ayant pas toutes les mêmes pouvoirs coexistent avec le Parlement britannique : le Parlement Ecossais, l'Assemblée Nationale Galloise et l'Assemblée d'Irlande du Nord⁷⁸⁴. Elles sont issues du processus de *devolution* (décentralisation) entamé dans les années 60 en Ecosse et au Pays de Galles et à la fin des années 90 en Irlande du Nord⁷⁸⁵.

Contrairement à ce qui existe dans d'autres Etats comme la Belgique ou l'Allemagne, leur statut n'est pas ancré dans la Constitution, et la « relation existant entre les autorités régionales et le Gouvernement est largement interprétée et définie par le Gouvernement central »⁷⁸⁶ ; cette relation est également asymétrique puisque co-existent d'une part l'Angleterre à laquelle pratiquement aucun pouvoir n'a été délégué, et, d'autre part, les trois autres régions qui ont des compétences législatives et/ou administratives⁷⁸⁷. De fait, les limites de cette *devolution* dépendent des lois qui s'y réfèrent, approuvées par Westminster, et de la « pratique qui se développe au travers des nouvelles structures de prise de décision. [...et] le Parlement et le Gouvernement de Londres conservent leur autorité sur tout le Royaume-Uni. »⁷⁸⁸

Les formes d'implication des régions au niveau national ont été définies en premier lieu en 1999, et ces fonctions ont souvent été remplies par les mêmes personnes employées jusqu'alors par les Agences de Gouvernements britanniques écossaise, galloise et irlandaise, permettant « une continuité dans les pratiques et les connaissances ce qui a sans aucun doute été un facteur du succès des dispositions post-*Devolution* en général. »⁷⁸⁹ Un nouveau *Memorandum of understanding* (protocole

⁷⁸³ BRADLEY ANTHONY W. & EWING KEITH D., *Constitutional & Administrative Law*, Pearson Education Limited, Harlow, 2011. p. 40.

⁷⁸⁴ V. sur les trois lois ayant abouti à leur création : id. p. 42-48.

⁷⁸⁵ Voir sur ce processus: PARP WORTH NEIL, *Constitutional and Administrative law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.p.171 et s.

⁷⁸⁶ BULMER SIMON, et al., 'UK Devolution and the European Union. A tale of cooperative asymmetry?', (2006) 36 *Publius*, 77-93. p. 78.

⁷⁸⁷ Asymétrie mise en exergue par BRADLEY et EWING p. 47 BRADLEY ANTHONY W. & EWING KEITH D., *Constitutional & Administrative Law*, Pearson Education Limited, Harlow, 2011.

⁷⁸⁸ Id. p. 41.

⁷⁸⁹ BULMER SIMON, et al., 'UK Devolution and the European Union. A tale of cooperative asymmetry?', (2006) 36 *Publius*, 77-93. p.79.

d'accord) approuvé en 2011 définit le cadre actuel de la coopération entre les exécutifs national⁷⁹⁰ et régionaux⁷⁹¹.

Par ailleurs, au Royaume Uni, même si la responsabilité en matière européenne incombe toujours au Gouvernement, dans la mesure où les régions sont affectées par les politiques de l'Union, il est admis qu'elles doivent participer à la définition de la position britannique lorsqu'elles sont concernées⁷⁹². Il faut d'ailleurs tenir compte du fait que les trois régions n'ont pas les mêmes compétences, et que ce même principe est appliqué en matière de subsidiarité⁷⁹³. Cette inégalité dans le partage des compétences et leur manque d'ancrage constitutionnel constituent ainsi des « dispositions hautement instables pour la politique européenne »⁷⁹⁴.

Il s'agira ici de s'interroger sur les possibles changements provoqués par le Traité de Lisbonne qui reconnaît et promeut la dimension régionale. Pour ce faire, on étudiera d'abord la place des régions en matière européenne (A) avant d'analyser leur rôle dans le contrôle de subsidiarité (B).

A. *La place des régions en matière européenne*

Suite au processus de *devolution*, les régions qui composent le Royaume-Uni ont donc été amenées à jouer un rôle en matière européenne.

Ainsi, le Gouvernement de Londres s'est engagé à transmettre aux organes législatifs régionaux tous les documents fournis aux Assemblées de Westminster, y compris les Mémoires explicatifs, sans aller pourtant jusqu'à leur accorder de réserve d'examen parlementaire automatique⁷⁹⁵.

En revanche, lorsque leur « intérêt » est affecté, le Gouvernement consulte leurs organes exécutifs avant de rédiger les Mémoires⁷⁹⁶. Il en est ainsi lorsque des matières déléguées aux régions sont

⁷⁹⁰ *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements Between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee*. Juin 2011. http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/devolution-memorandum-of-understanding_0.pdf (26.11.2012).

⁷⁹¹ Il sera fait par la suite référence aux gouvernements régionaux bien que la dénomination officielle soit les ministres écossais, les ministres gallois et le comité exécutif d'Irlande du Nord.

⁷⁹² BULMER SIMON, et al., 'UK Devolution and the European Union. A tale of cooperative asymmetry?', (2006) 36 *Publius*, 77-93. p.75.

⁷⁹³ COSAC, 'Annex to the Thirteenth Bi-annual Report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny: Replies of National Parliaments and the European Parliament', 2010, p.492.

⁷⁹⁴ BULMER SIMON, et al., 'UK Devolution and the European Union. A tale of cooperative asymmetry?', (2006) 36 *Publius*, 77-93. p.78.

⁷⁹⁵ CABINET OFFICE, 'Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments.' , in 2009).p. 19.

⁷⁹⁶ Id. p. 22.

affectées ou encore lorsque ce sont des matières non-déléguées mais qui ont malgré tout un impact sur les régions⁷⁹⁷. Les assemblées régionales ne sont donc pas consultées.

D'autre part, pour permettre la diffusion d'informations entre Westminster et les régions, des réunions sont organisées dans le cadre du Forum des Présidents des Commissions européennes (*EC-UK Forum of European Committee Chairs*), mais elles se tiennent à huis clos et aucune information à leur propos n'est disponible⁷⁹⁸.

Il faut souligner, d'autre part, que seule l'assemblée écossaise dispose actuellement d'une commission spécialisée en matière européenne - *European and External Relations Committee* (Commission Européenne et Relations Extérieures) -, les assemblées d'Irlande du Nord et du Pays de Galles n'en ayant pas, ou n'en ayant plus dans le cas de cette dernière. En effet, au Pays de Galles il a été décidé que les affaires européennes devaient plutôt être incluses dans le domaine d'action des autres Commissions au lieu que traitées par une seule Commission spécialisée⁷⁹⁹.

Le Traité de Lisbonne n'a pas provoqué de modification dans ce domaine.

B. *Leurs capacités en matière de subsidiarité*

En ce qui concerne la subsidiarité, au Royaume-Uni comme en Italie ou en Espagne, aucune des deux voix n'a été attribuée directement aux régions qui, n'étant pas non plus représentées directement au sein d'une Chambre de représentation territoriale, participent au Système d'alerte précoce au travers des deux assemblées nationales.

Les *Lords* prévoient ainsi dans leur procédure pour le contrôle du respect du Principe de Subsidiarité que « si un problème potentiel de subsidiarité est détecté, une ou plusieurs assemblée régionale **peut** être alertée, au niveau administratif, au cas par cas. »⁸⁰⁰ Aucune obligation n'existe dans ce domaine.

La *House of Commons* estime, pour sa part, ne pas être en mesure « d'agir au nom des parlements régionaux en déterminant quelles propositions peuvent présenter des objections pour eux » en

⁷⁹⁷ Le Bureau du Gouvernement ajoute une liste de ces compétences à titre indicatif, spécifiant bien qu'elles varient entre l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord et sont susceptibles de varier. Id. p. 23.

⁷⁹⁸ Echange informel avec la *Clerk* de la Commission des Commons, Sarah DAVIES, que je remercie vivement pour sa disponibilité. (25.02.2013).

⁷⁹⁹ NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES, 'Europe Matters, No. 23', 2011.http://www.assemblywales.org/europe_matters_23.pdf (27.03.2013) p. 4.

⁸⁰⁰ Nous soulignons. Annexe 8: Procédures de la Commission pour un avis motivé en matière de subsidiarité. P. 38. HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Annual Report 2009', House of Lords, London, 2009.<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200809/ldselect/ldeucom/167/167.pdf> (27.01.2013).

raison des délais existants.⁸⁰¹ C'est la raison pour laquelle elle considère que c'est aux parlements régionaux de se « procurer les propositions législatives européennes, de les examiner minutieusement, et d'informer la Commission d'examen européenne si elles ont des objections. »

Par ailleurs, elle les invite à transmettre leurs commentaires sur ses propositions d'avis motivés « lorsque la proposition contient une référence à un sujet sur lequel un ou plusieurs d'entre eux ont exprimé un avis. Si un parlement régional n'était pas en mesure de transmettre son opinion avant la présentation de l'avis à la Chambre, ou si la Commission d'examen européenne n'était pas d'accord avec cette opinion, le parlement régional devrait être invité à envoyer son avis à la Commission d'examen européenne pour qu'il soit transmis au Gouvernement. » Il apparaît donc que si, comme en Espagne, la Chambre n'assume pas la responsabilité de la sélection des propositions présentant un intérêt pour les assemblées régionales, la procédure définie l'est dans un degré de détails tel qu'elle permet la garantie que leurs commentaires soient pris en compte.

Au niveau horizontal, aucun mécanisme formel n'a été établi pour permettre l'échange d'informations en matière de subsidiarité entre les régions. Néanmoins, leurs administrateurs sont en contact régulier, en particulier lorsqu'une proposition semble poser des problèmes⁸⁰².

C. Conclusion

La participation des assemblées régionales en matière européenne est donc plutôt faible puisqu'elle se fait par le biais du Forum des Présidents des Commission européennes et par la consultation des exécutifs régionaux par le Gouvernement.

En matière de subsidiarité, il n'existe pas de mécanisme d'alerte automatique et contraignant à la *House of Commons* et chez les *Lords* ; les assemblées régionales dépendent, comme en Italie et en Espagne, de la volonté des Chambres nationales. Néanmoins, il semblerait que la *House of Commons* soit plus ouverte à la participation régionale, dont les modalités sont définies avec plus de détails et à travers laquelle un accès est garanti au Gouvernement. En ce sens, les parlements régionaux britanniques sont privilégiés puisqu'ils ont l'assurance que leurs avis ne restent pas lettre morte, et qu'ils peuvent aussi exprimer leur opinion sur le contenu des avis motivés préparés par la *House of Commons* qui les affectent.

Dans la mesure où il n'y a que trois régions au Royaume-Uni et qu'elles assument des compétences différentes, cette forme de participation est, peut-être, la mieux adaptée.

⁸⁰¹ COSAC, 'Annex to the Thirteenth Bi-annual Report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny: Replies of National Parliaments and the European Parliament', 2010, p. 492.

⁸⁰² Informations aimablement fournies par Owain ROBERTS du service de recherche de l'Assemblée du Pays de Galles (échange informel du 8.03.2013).

§2. Allemagne

Il s'agira ici d'étudier l'articulation de la participation régionale au Mécanisme d'alerte précoce en Allemagne.

Nous verrons d'abord comment les Parlements régionaux se sont intéressés à la subsidiarité dès avant 2009 (A), avant d'analyser leur participation au contrôle de subsidiarité depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (B).

Contrairement aux cas britannique, espagnol et italien, la participation des régions allemandes en matière européenne est institutionnalisée au travers d'une des chambres parlementaires, le *Bundesrat*⁸⁰³.

Comme il a été souligné dans la Première partie, bien que certaines régions aient tout de suite identifié le « danger » résultant de l'intégration européenne pour les Etats fédérés, leur reconnaissance en tant qu'acteurs de ce processus a été tardive, parce qu'elle s'est faite seulement avec l'approbation de l'Acte Unique. Néanmoins, actuellement « les *Länder* sont, avec le *Bundestag* et le Gouvernement fédéral, le troisième acteur le plus important dans le processus de définition de la position allemande »⁸⁰⁴, et ils le sont au travers du *Bundesrat*. En conséquence, s'ils souhaitent avoir une influence en matière européenne, les *Landtage* – parlements régionaux – doivent l'exercer au travers de leurs gouvernements régionaux puisque tous les droits garantis aux *Länder* par la Loi Fondamentale le sont aux pouvoirs exécutifs⁸⁰⁵. Et, « d'une manière générale, les parlements régionaux [...] ont été limités à un rôle secondaire »⁸⁰⁶, bien qu'ils aient revendiqué une plus forte participation en matière européenne depuis le milieu des années 1980⁸⁰⁷.

Ils ont, ainsi, obtenu progressivement de plus amples informations et davantage de droits de participation dans ce domaine, garantis depuis le début des années 1990 par une majorité de constitutions régionales⁸⁰⁸. Mais, en 2007, Jan GRÜNHAGE estimait que « les *Landtage* étaient, au

⁸⁰³ V. l'analyse de Roland JOHNE sur la marginalisation des *Landtage* dans la Loi Fondamentale : JOHNE ROLAND, *Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem*, Nomos, Baden-Baden, 2000.p. 55-58.

⁸⁰⁴ GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007. p.176.

⁸⁰⁵ V. à ce propos la classification des *Länder* de Fabian WITTRECK en quatre groupes en se fondant sur la qualité de la norme dans laquelle est ancrée le droit de participation des *Landtage* (constitution régionale, constitution régionale et normes inférieures, régulation dans une norme inférieure à la constitution et absence de droits de participation) : WITTRECK FABIAN, 'Wächter wider Willen - Probleme der Beteiligung von Parlamenten am europäischen Integrationsprozeß auf Bundes- und Landesebene', (2011) 2 *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 122-135.p.126-128.

⁸⁰⁶ STRAUB PETER & HRBEK RUDOLF (ED.), *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU* NOMOS, Baden-Baden, 1998. p.9.

⁸⁰⁷ GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 233.

⁸⁰⁸ Id. p.234-237 : description de cette évolution. Voir aussi : GREß FRANZ, 'Die Rolle der deutschen Landesparlamente im Prozeß der europäischen Integration', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, NOMOS, 1998.161-175. p.169.

vu de leur participation à l'élaboration de la position allemande en matière européenne, encore très loin d'avoir un rôle d'influence en Allemagne. » Il justifie cette incapacité par un critère d'efficacité, car permettre aux parlements régionaux d'exercer une influence sur la position prise par leurs Gouvernements reviendrait à ajouter un maillon à la « chaîne de décision Gouvernements régionaux – *Bundesrat* – Gouvernement fédéral – Union Européenne. »⁸⁰⁹ En outre, ils ont des capacités limitées et se trouvent, encore plus que les Chambres nationales, submergés par les documents européens sur lesquels les Gouvernements régionaux ne fournissent des informations complémentaires que dans certains cas⁸¹⁰.

Les parlements régionaux sont, ainsi, les « perdants du processus de transformation »⁸¹¹ provoqué par l'intégration européenne puisque, non seulement les compétences régionales se trouvent réduites, mais parce qu'en plus ils n'ont pas, comme leurs gouvernements, de participation dans une des chambres parlementaires en compensation de cette perte⁸¹².

Traditionnellement, on retrouve donc au niveau régional la même prépondérance du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif qu'au niveau national.

A. Un fort intérêt pour la subsidiarité dès avant Lisbonne

Pour pouvoir comprendre les enjeux de l'évolution du rôle des *Landtage*, nous suivrons l'approche adoptée par Gabriele ABELS, pour qui l'étude de la Conférence des Présidents des parlements régionaux (*Landtagspräsidentenkonferenz*) se révèle être un instrument efficace⁸¹³. Cette assemblée se réunit une fois par an et sert à échanger sur les initiatives de réforme et à orienter les propositions⁸¹⁴. Elle a ainsi présenté, par exemple, une procédure concrète de participation des *Landtage* aux affaires européennes après l'approbation de l'Acte Unique⁸¹⁵ qu'elle précisa au moment de l'approbation du Traité de Maastricht⁸¹⁶.

⁸⁰⁹ GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands*. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Nomos, Baden-Baden, 2007. p. 241.

⁸¹⁰ STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden, 2012. p.105.

⁸¹¹ JOHNE ROLAND, *Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem*, Nomos, Baden-Baden, 2000.p.25.

⁸¹² Les Gouvernements régionaux ont, eux, agi selon la règle « [transfert de] compétences législatives contre droits de participation ». ABELS GABRIELE & EPPLER ANNEGRET, 'Die deutschen Länderparlamente nach Lissabon-Vertrag und -Urteil: Ein Problemaufriss entlang parlamentarischer Funktionen am Beispiel des Landtags von Baden-Württemberg', (2011) 12 *Jahrbuch des Föderalismus*, 457-470. p.461.

⁸¹³ ABELS GABRIELE, 'Sub-national parliaments in a multi-level parliamentary System - Reform processes in the German Länder in the Post-Lisbon Era', in, UACES Conference, Passau 3-5 September 2012 (2012). p.8.

⁸¹⁴ Id. p.8.

⁸¹⁵ Dans cette proposition, elle suggérait que les *Landtage* soient informés, qu'ils puissent exprimer leur avis avant le vote du gouvernement régional au *Bundesrat* et qu'en cas de non-respect de cet avis, le pouvoir exécutif se justifie. JOHNE ROLAND, *Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem*, Nomos, Baden-Baden, 2000. p. 102.

⁸¹⁶ Id. p.106.

Cette Conférence a adopté 41 résolutions en lien avec les affaires européennes entre 1991 et 2011, la plupart d'entre elles réclamant un rôle accru des parlements régionaux⁸¹⁷. Pour Gabriele ABELS, la subsidiarité a été, avec la sauvegarde des compétences régionales au niveau européen et au niveau national, et une recherche d'une intensification de la coopération interparlementaire, un des éléments clefs des débats⁸¹⁸. La fondation, à Stuttgart, de la Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes (CALRE) en 1997 est une illustration de cette volonté de renforcer les liens entre parlements.

Le titre de la Déclaration de Lübeck⁸¹⁹, adoptée le 31 mars 2003, est, à ce propos, tout à fait représentatif : « Profession de foi en faveur du fédéralisme et de la subsidiarité – renforcer les parlements régionaux ! ». Les assemblées des *Länder* y réaffirment, au titre IV, leur volonté de fortifier la place des *Länder* et de leurs parlements dans l'UE, et un rôle clef est attribué à la subsidiarité et à son contrôle, objets des articles 2 à 4. Les *Landtage* se positionnent donc très clairement en faveur du Système d'alerte précoce proposé par la Convention et réclament même le droit de présenter un recours *a posteriori* devant la Cour de Justice pour non respect du Principe de subsidiarité (art. 4).

« Dorénavant, la participation des parlements des *Länder* au futur Système d'alerte précoce [...] devint le point focal dans le[s] débat[s] et fut fréquemment abordé. »⁸²⁰, comme en témoignent la Déclaration de Quedlinburg de 2004⁸²¹ et la Déclaration d'Innsbruck adoptée en 2005⁸²².

Depuis la Déclaration de Berlin de juin 2008⁸²³, on note ainsi que non seulement la subsidiarité revêt une très forte importance pour les *Länder* mais qu'ils ont commencé depuis lors à s'inquiéter des conséquences pratiques de la mise en œuvre de son contrôle⁸²⁴.

Compte tenu de cette évolution et de cet engagement, en 2009, certains avaient prédit qu'au vu de la passivité qu'ils avaient montrée jusqu'à présent en matière de politique européenne, il était peu

⁸¹⁷ Ces résolutions ont souvent été adoptées conjointement avec les parlements régionaux autrichiens. ABELS GABRIELE, 'Sub-national parliaments in a multi-level parliamentary System - Reform processes in the German Länder in the Post-Lisbon Era'. UACES Conference. Passau 3-5 September 2012.

⁸¹⁸ Id.

⁸¹⁹ *Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente* http://www.dgb-nord.de/hintergrund/3/20/Luebecker_Erklaerung_deutscher_Landesparlamente.pdf (22.11.2012).

⁸²⁰ ABELS GABRIELE, 'Sub-national parliaments in a multi-level parliamentary System - Reform processes in the German Länder in the Post-Lisbon Era'. UACES Conference. Passau 3-5 September 2012.. p.9.

⁸²¹ *Quedlinburger Erklärung* du 18 Mai 2004 <http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/3209-14.pdf> (22.11.12).

⁸²² *Innsbrucker Erklärung: Der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente mit Beteiligung Südtirols*. 20 juin 2005. http://www.bayern.landtag.de/de/16_1364.php (22.11.2012).

⁸²³ *Europafähigkeit der Landtage und Mitwirkung an Vorhaben der Europäischen Union* 15-17 Juin 2008. <http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/2352-15.pdf> (22.11.2012).

⁸²⁴ Ainsi, ils souhaitent par exemple le développement des relations interparlementaires au niveau régional ou la possibilité pour des membres des parlements régionaux d'être accueillis à la représentation du *Bundestag* ou celle des régions à Bruxelles.

probable que les *Landtage* s'impliquassent de façon notable dans le contrôle de subsidiarité⁸²⁵. Qu'en est-il de leur participation trois ans après l'introduction du Mécanisme d'alerte précoce ?

B. *Une participation inégale des Landtage et l'absence d'une réelle coopération horizontale entre les Länder*

Avant de répondre à la question posée, il convient de préciser que, comme le souligne Gabriele ABELS, « le rôle des parlements subnationaux [...] a été négligé [par la recherche] bien que le protocole de subsidiarité du Traité de Lisbonne prenne en compte la division verticale des compétences dans les Etats membres et reconnaisse un rôle spécifique aux parlements subnationaux pour la première fois. »⁸²⁶

De même, « le rôle des parlements des *Länder* est demeuré formellement non affecté »⁸²⁷ par la Loi sur la responsabilité d'intégration (*Integrationsverantwortungsgesetz*) qui, comme il a été étudié⁸²⁸, ne s'adresse qu'aux seuls *Bundesrat* et *Bundestag*, et la décision de la Cour Constitutionnelle fédérale sur le Traité de Lisbonne ne fait pas non plus référence aux parlements régionaux. D'aucuns estiment que la source de légitimation émanant, pour cette Cour, du *Bundestag* au niveau fédéral doit être transposée aux *Landtage* au niveau régional⁸²⁹, alors que d'autres considèrent qu'il n'y a pas lieu d'effectuer une telle analogie étant donné que les capacités des parlements régionaux sont avant tout définies par les objectifs contenus dans les constitutions fédérale et régionale, et que l'article 50 Loi Fondamentale (LF) stipule - avant comme après Lisbonne - que « Par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder participent à la législation et à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'Union européenne. ». L'article 51 al.1 LF définissant que « Le Bundesrat se compose de membres des Gouvernements des Länder », la participation des *Länder* se fait au travers des membres du *Bundesrat* issus des gouvernements régionaux. En conséquence, les « parlements

⁸²⁵ UERPMANN-WITZACK ROBERT, 'Frühwarnsystem und Subsidiaritätsklage im deutschen Verfassungssystem', (2009) EuGRZ, 461-468. p.467.

⁸²⁶ ABELS GABRIELE, 'Sub-national parliaments in a multi-level parliamentary System - Reform processes in the German Länder in the Post-Lisbon Era'. UACES Conference. Passau 3-5 September 2012. p.2. En conséquence, l'analyse effectuée dans cette sous-partie ne se fonde que sur le nombre réduit de sources disponibles.

⁸²⁷ ABELS GABRIELE & EPPLER ANNEGRET, 'Die deutschen Länderparlamente nach Lissabon-Vertrag und -Urteil: Ein Problemaufriss entlang parlamentarischer Funktionen am Beispiel des Landtags von Baden-Württemberg', (2011) 12 Jahrbuch des Föderalismus, 457-470.P.459.

⁸²⁸ Partie I, Chapitre 2.

⁸²⁹ Par exemple: STEGER CHRISTIAN O., 'Stellungnahme bei der öffentlichen Anhörung des Europaausschusses des Landtags von Baden-Württemberg zum Thema "Konsequenzen aus dem Lissabon-Urteil im Hinblick auf die Beteiligung und Mitwirkung des Landtags von Baden-Württemberg in EU-Angelegenheiten"', Stuttgart, 2010, p. 2;

régionaux n'ont pas de droit d'injonction vis-à-vis des gouvernements régionaux quant à leur vote au *Bundesrat* »⁸³⁰.

Même si les parlements régionaux sont traditionnellement faibles⁸³¹, et en dépit des spécificités du système de représentation des Etats fédérés, il paraît raisonnable de se rallier à la première interprétation qui requiert l'implication des *Landtage* pour légitimer démocratiquement l'action de l'Union et, dans un premier temps, des membres du *Bundesrat*.

Effectuant une analogie entre les deux niveaux - fédéral et régional -, les *Länder* ont considéré qu'il leur incombe bien de légitimer démocratiquement l'action de leur gouvernement en matière européenne. Ils ont tous entamé des procédures de réformes suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et à la décision de la Cour de Karlsruhe, à des vitesses et avec des résultats différents⁸³², comme les *Landtage* l'avaient d'ailleurs annoncé dans leur Déclaration de Stuttgart en 2010⁸³³, dans laquelle ils demandaient même l'inscription dans les constitutions des Etats fédérés de la possibilité pour les parlements de soumettre le vote de leur gouvernement au *Bundesrat* à leur avis⁸³⁴.

Bien que la nécessité de ces réformes ait été identifiée dès 2005, en considération des futures modifications des Traités, les réformes n'ont été menées à bien qu'en 2010/2011⁸³⁵. De fait, le contrôle de subsidiarité et la participation au Système d'alerte précoce sont encore « au cœur des réformes en cours »⁸³⁶ et de nombreuses différences demeurent⁸³⁷.

Malgré des avancées - importantes pour certaines régions comme la Bade-Wurtemberg, région pionnière⁸³⁸-, et la présence d'une commission pour les affaires européennes dans toutes les

⁸³⁰ Opinion critique exprimée par Jürgen SCHWARZE: SCHWARZE JÜRGEN, 'Stellungnahme bei der öffentlichen Anhörung des Europaausschusses des Landtags von Baden-Württemberg zum Thema "Konsequenzen aus dem Lissabon-Urteil im Hinblick auf die Beteiligung und Mitwirkung des Landtags von Baden-Württemberg in EU-Angelegenheiten"', Stuttgart, 2010, p.2.

⁸³¹ ABELS GABRIELE, 'Sub-national parliaments in a multi-level parliamentary System - Reform processes in the German Länder in the Post-Lisbon Era'. UACES Conference. Passau 3-5 September 2012.p.6.

⁸³² Id. p.5.

⁸³³ « Au vu de la nécessité de légitimer démocratiquement l'Union Européenne la Cour Constitutionnelle Fédérale n'a pas seulement renforcé le rôle des organes législatifs, c'est-à-dire du Bundestag et du Bundestag en République Fédérale, et ne leur a pas seulement attribué une responsabilité d'intégration indépendante. Les porteurs de cette responsabilité sont précisément les Landtage au niveau régional. »

Stuttgarter Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente

Demokratische Willensbildung auf der europäischen und der bundesstaatlichen Ebene legitimieren; Einwirkungs- und Teilhabemöglichkeiten der deutschen Landesparlamente stärken. 21 Juin 2010. http://www3.landtag-bw.de/aktuelles/pressemitteilungen/ausgabe_pressemitteilungen.asp?PM=N0045_2010 (22.11.2012).

⁸³⁴ Art. 5.

⁸³⁵ ABELS GABRIELE, 'Sub-national parliaments in a multi-level parliamentary System - Reform processes in the German Länder in the Post-Lisbon Era'. UACES Conference. Passau 3-5 September 2012.p.13.

⁸³⁶ Id. p.14.

⁸³⁷ V. le tableau comparatif élaboré par Gabriele ABELS : id. p. 22.

⁸³⁸ Depuis 1995, l'article 35a de la Constitution de la région de Bade-Wurtemberg garantit l'information et la participation du parlement vis-à-vis du gouvernement en matière européenne.

assemblées régionales⁸³⁹, en 2011, les renseignements reçus subissaient de nombreuses restrictions, et les avis transmis aux Gouvernements ne devaient même pas être pris en compte, et lorsqu'ils l'étaient, ils ne contraignaient pas non plus l'Exécutif⁸⁴⁰.

En revanche, s'agissant de la participation d'un *Land* au Système d'alerte précoce au travers du *Bundesrat*, l'avis du parlement revêt un intérêt particulier : « si les gouvernements des *Länder* décident de présenter des objections ou des réclamations en matière de subsidiarité au *Bundesrat*, alors la participation des parlements est conçue comme étant particulièrement importante. La question de savoir si tous les documents doivent être transmis aux parlements régionaux et comment ils doivent être 'préparés' par les gouvernements demeure partiellement controversée. En d'autres termes demeure, par exemple, la question de savoir si un rapport et une évaluation de la façon dont le gouvernement juge le problème de la subsidiarité doit être inclus. » Au niveau régional également, et peut-être plus encore qu'au niveau national, « les parlements reconnaissent leur dépendance par rapport à l'expertise gouvernementale et leur manque global de ressources, qui les empêchent d'effectuer seul un examen complet de nombreux documents. »⁸⁴¹ Pour remédier à ce problème, certains parlements régionaux ont à présent un observateur à Bruxelles, mais la valeur-ajoutée réelle de cette présence, que d'autres *Länder* ne mettent pas en place pour des raisons financières, doit encore être démontrée⁸⁴².

Les nouveaux accords entre gouvernement et parlement régionaux, adoptés suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, ont aussi introduits, dans certaines régions, un système de mandat : le gouvernement tient compte de la position défendue par le parlement, et doit se justifier s'il ne la suit pas (Baden-Württemberg, Thuringe)⁸⁴³.

Les *Länder* s'intéressent aussi à la coopération interparlementaire en matière de subsidiarité, même si son efficacité n'est pas réellement prouvée et si les parlementaires n'y prêtent pas beaucoup attention⁸⁴⁴. Les parlements de Bavière, de Bade-Wurtemberg et de Vorarlberg (Autriche) sont, par exemple, convenus d'échanger des informations en matière de subsidiarité en 2010⁸⁴⁵.

On pourra consulter l'étude réalisée par le Parlement de Berlin sur la participation des *Landtage* au contrôle de subsidiarité en 2010. <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/umdrucke/0800/umdruck-17-0831.pdf> (22.11.2012), et l'étude plus récente de G. ABELS : id. p.14 et s.

⁸³⁹ Id. p.12.

⁸⁴⁰ WITTECK FABIAN, 'Wächter wider Willen - Probleme der Beteiligung von Parlamenten am europäischen Integrationsprozeß auf Bundes- und Landesebene', (2011) 2 Zeitschrift für Gesetzgebung, 122-135. p.133.

⁸⁴¹ ABELS GABRIELE, 'Sub-national parliaments in a multi-level parliamentary System - Reform processes in the German Länder in the Post-Lisbon Era'. UACES Conference. Passau 3-5 September 2012. p.16.

⁸⁴² Id. p.17.

⁸⁴³ Id. p.17.

⁸⁴⁴ Id. p.18.

⁸⁴⁵ LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG, 'Enger Informationsaustausch bei Fragen der Subsidiaritätskontrolle vereinbart', in Pressemitteilung (ed) 24.6.2010).

C. Conclusion

Il faut constater que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, et la référence qu'il introduit pour la première fois aux parlements régionaux a bien provoqué une vague de réformes de l'action des *Landtage* en matière européenne : il a ravivé leur intérêt, tout comme les traités précédents.

Même si leur adaptation est toujours en cours trois ans après l'adoption du nouveau Traité, il est indubitable que l'information qui leur est transmise a été largement étendue et précisée, et que les instruments de contrôle ont été améliorés, s'étendant jusqu'à la possibilité de mandater le gouvernement dans certains cas⁸⁴⁶. Dans ce contexte, la participation au Système d'alerte précoce est leur plus grande priorité⁸⁴⁷. C'est en ce sens qu'on peut sans doute, en pensant à l'importance qu'elle a, et a eu depuis le début de la procédure de révision des traités, la qualifier de moteur des réformes entreprises.

Néanmoins, dans la mesure où les réformes n'ont pas encore totalement abouti et où, comme cela a été souligné, ce sujet n'a pas jusqu'à présent fait l'objet d'études approfondies, il conviendra d'observer comment les *Länder* s'adaptent au cours du temps et quel intérêt ils portent réellement à la subsidiarité. Il faut sans doute s'attendre à ce qu'il soit supérieur et plus durable que dans les cas britannique, italien et espagnol puisqu'en Allemagne les parlements régionaux ont une possibilité tangible de voir leur opinion prise en compte par leurs gouvernements et relayée au *Bundesrat* alors que, dans les trois autres Etats, les régions n'ont aucune garantie.

Cependant, compte tenu du caractère limité de leurs ressources humaines et matérielles⁸⁴⁸, les *Landtage* restent dépendants de leurs pouvoirs exécutifs avec lesquels ils doivent – ou devront – s'efforcer de parvenir à un accord satisfaisant.

⁸⁴⁶ ABELS GABRIELE, 'Sub-national parliaments in a multi-level parliamentary System - Reform processes in the German Länder in the Post-Lisbon Era'. UACES Conference. Passau 3-5 September 2012. p.20.

⁸⁴⁷ Id. p.20.

⁸⁴⁸ W. KLUTH insiste sur la nécessité de réformer et d'augmenter les ressources des *Landtage* KLUTH WINFRIED, 'Die Integrationsverantwortung der Landesparlamente', (2010) 7 Landes- und Kommunalverwaltung, 302-306. p.306.

§3. *Italic*⁸⁴⁹

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi Buttiglione en 2005, la participation des assemblées législatives des régions et des provinces autonomes italiennes sans l'intermédiaire de leurs gouvernements n'était pas prévue au niveau étatique⁸⁵⁰. Cette loi Buttiglione conduisit donc à une revalorisation du rôle des régions et de leurs parlements dans la participation de l'Italie au processus d'intégration européenne qui a été encore approfondie par la loi n°234 de 2012, qui consacre son Titre IV à la Participation des régions, des provinces autonomes et des autonomies locales au processus de formation des actes de l'Union Européenne⁸⁵¹.

Nous verrons comment les Exécutifs occupent une place prédominante dans la participation régionale au processus d'intégration européenne (A) et comment le contrôle de subsidiarité peut permettre la participation des Parlements régionaux (B).

A. Un rôle prédominant des exécutifs dans la participation régionale au processus d'intégration européenne

La Conférence permanente pour les rapports entre l'Etat, les régions et les Provinces autonomes de Trente et Bolzano – Conférence Etat-régions – à laquelle siègent les Présidents de région, est l'organe le plus important en vue de la participation régionale au processus d'intégration européenne.

Objet de l'article 2, ses fonctions et son fonctionnement n'ont été modifiés que d'une façon marginale puisque la session spéciale dédiée à l'étude des aspects de la politique de l'Union d'intérêt régional et provincial n'est plus semestrielle, mais a lieu tous les quatre mois (art. 22, al. 2).

⁸⁴⁹ L'organisation territoriale de l'Italie a subi de profonds changements en 2001 lors de la réforme du Titre V de la Constitution. La subsidiarité est devenue un principe clef pour la répartition de l'exercice des compétences administratives entre les différents niveaux de gouvernance. Elle est mentionnée à l'art. 118 de la Constitution qui définit que par défaut l'exercice des fonctions administratives correspond aux communes sauf s'il a été conféré aux Provinces, aux Cités métropolitaine, aux Régions ou à l'Etat sur la base des principes de subsidiarité, différenciation et adéquation.

Par ailleurs, l'article 117, al. 5 établit la participation des Régions aux actes communautaires selon les modalités définies par la loi. Cet article ne précise pas qui des organes exécutifs ou législatifs régionaux est amené à participer.

⁸⁵⁰ FASONE CRISTINA, 'Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona', (2010) 1 Osservatori sulle fonti, p. 14.

Le seul instrument qui permettait un échange entre les niveaux national et régional était la session communautaire de la Conférence Etat-Régions (art. 10, loi La Pergola), mais seuls les pouvoirs exécutifs régionaux – grâce à la présence des Présidents des Régions - y participaient. Avec l'insertion de l'article 1-bis en 2000, les régions devinrent destinataires des projets d'actes législatifs et pouvaient transmettre des observations.

⁸⁵¹ Nous nous concentrerons ici uniquement sur les régions qui sont les seules à pouvoir participer au Mécanisme d'alerte précoce en vertu du Traité.

Le Gouvernement doit toujours informer les Chambres nationales du résultat de ces réunions ; elles ne sont donc pas complètement écartées de ces réunions entre pouvoirs exécutifs mais la loi ne prévoit pas qu'elles puissent y participer ou donner leur avis.

Le droit de la Conférence d'émettre des avis sur les orientations générales relatives à l'élaboration et l'exécution des actes communautaires affectant les compétences régionales et sur les critères et les modalités afin que l'exercice des fonctions régionales permettant d'observer et de respecter les obligations dérivant de l'appartenance à l'Union Européenne qui affectent les compétences régionales est maintenu (art. 22, al. 2, a)), et ces avis peuvent avoir pour objet les projets de loi de délégation européenne et de loi européenne (art. 22, al. 2, c)).

La participation de la Conférence Etat-Régions à la formation des actes législatifs de l'Union est l'objet de l'article 24 qui dispose que les obligations en matière de transmission d'informations à son égard sont identiques à celles des Chambres nationales puisque le Président du Conseil ou le Ministre pour les politiques communautaires doit communiquer à la Conférences des présidents des régions et des provinces autonomes et au Président de la Conférence des présidents des conseils régionaux⁸⁵² les mêmes documents définis à l'article 6, al. 1, c'est-à-dire les projets d'actes de l'Union européenne et les actes ayant précédé leur formulation. Ils doivent également indiquer la date prévue pour leur débat ou leur adoption, et garantir une information « qualifiée et opportune » sur les projets qui affectent les compétences des régions, en garantissant aussi une actualisation constante (al. 2)⁸⁵³.

Il est par ailleurs prévu que les régions et les provinces autonomes puissent – dans le domaine de leurs compétences – et dans un délai de 30 jours (et non plus de 20 comme cela était le cas auparavant) suivant la réception des documents européens, transmettre des observations au Président du Conseil des Ministres ou au Ministre pour les affaires européennes en les communiquant à la Conférence des présidents des régions et des provinces autonomes et à la Conférence des présidents des conseils régionaux (al. 3).

La loi n°234 de 2012 stipule aussi que, lorsque les Régions ne respectent pas les dates indiquées au moment de la transmission des projets législatifs ou envoient leurs observations le jour précédent, le Gouvernement peut poursuivre les activités directement liées à la formation des actes communautaires impliqués (al. 6).

Le législateur s'est montré prudent en insérant cette disposition et, surtout, il n'a pas précisé quel devrait être le traitement accordé à ces observations.

⁸⁵² On utilisera cette dénomination en dépit du fait qu'on doit officiellement la qualifier de Conférence des présidents de l'Assemblée, des Conseils régionaux et des provinces autonomes.

⁸⁵³ Un accord interinstitutionnel entre le Ministre pour les politiques européennes et la Conférence des présidents des assemblées régionales définit depuis le 20 juillet 2009 les modalités pratiques de cette transmission de documents, son contenu étant très similaire à l'accord interinstitutionnel conclu entre les Chambres et le Président du Conseil des Ministres le 28 janvier 2008.

Il faut remarquer que contrairement à l'Espagne où les parlements régionaux ont un rapport direct avec la Commission parlementaire mixte pour l'Union européenne comme nous le verrons, en Italie les Conseils régionaux n'ont de relation avec les Chambres nationales que par l'intermédiaire de la Conférence des présidents des conseils régionaux, que ce soit pour la transmission des documents européens ou pour émettre leurs observations.

Par ailleurs, la Conférence Etats-Région peut aussi être convoquée sur la demande d'une ou plusieurs régions dans le cadre de la participation des régions à la phase ascendante. Un accord doit alors être trouvé dans les 30 jours (et non plus 20 comme auparavant). Si une urgence justifiée survient ou lorsque ce délai est écoulé, le Gouvernement peut poursuivre sa participation aux négociations sans plus attendre (art.24, al. 4). La Conférence a également la faculté de prier le Gouvernement d'invoquer la réserve d'examen parlementaire au sein du Conseil des ministres de l'Union lorsqu'elle est convoquée sur requête régionale (al. 4). Le Président du Conseil des Ministres ou le Ministre pour les affaires européennes doit informer la Conférence dès que le Conseil des ministres est notifié. Alors, la Conférence dispose de 30 jours pour se prononcer et le Gouvernement est autorisé à poursuivre les activités directement liées à la formation de ces actes communautaires une fois ce délai écoulé, et ce même si la Conférence ne s'est pas prononcée (art. 5, al. 5).

Puisque la réserve d'examen parlementaire est une prérogative attribuée aux gouvernements régionaux, pour garantir le respect du principe démocratique il est souhaitable que des instruments de contrôle parlementaire soient mis en place au niveau régional⁸⁵⁴. Au-delà de ça, dans la mesure où nombre des prérogatives régionales sont exercées par l'intermédiaire de la Conférence des présidents régionaux – donc par les organes exécutifs – la capacité d'influence des parlements régionaux dépendra des rapports entretenus avec le pouvoir exécutif régional en matière européenne.

L'alinéa 7 garantit les échanges entre l'échelon national et les régions puisqu'il prévoit l'organisation de groupes de travail avec des représentants régionaux pour définir la position que doit défendre l'Italie dans les matières de compétence régionale. Cette coopération est renforcée par un meilleur flux d'information, le Président du Conseil des Ministres ou le Ministre pour les affaires européennes devant informer opportunément les régions des propositions et des matières de compétence régionale inscrites à l'ordre du jour des réunions du Conseil des ministres de l'Union européenne (al. 8).

La loi de 2012 prévoit également que, de même qu'ils informent les Chambres avant chaque réunion du Conseil européen, le Président du Conseil des Ministres ou le Ministre pour les politiques communautaires informent la Conférence Etat-Régions des questions affectant les

⁸⁵⁴ C'est d'ailleurs la voie suivie par exemple en Emilie-Romagne où la loi régionale 16/2008 prévoit une coopération étroite entre le Conseil et le Gouvernement régional en matière de subsidiarité (art. 7).

compétences régionales inscrites à l'ordre du jour et de la position qu'ils entendent défendre (al. 9). Ils doivent aussi diffuser le résultat de ces négociations aux régions par le biais de la Conférence des présidents des régions pour les matières affectant leur compétence dans un délai de quinze jours (al. 10.)

Enfin, le rapport annuel que le Gouvernement présente au Parlement une fois l'année écoulée⁸⁵⁵ doit indiquer quel ont été le suivi donné et les initiatives prises suite aux observations de la Conférence des présidents des régions, de la Conférence Etat-Régions et de la Conférence des présidents des régions (art. 13, al. 2 d)) et ce rapport leur est transmis (art. 13, al. 3).

Les avis des régions ne lient donc pas le Gouvernement, on ne saurait les comparer aux actes d'orientation approuvés par les Chambres. Cependant, le rapport annuel permet à tout le moins aux régions d'être informées du traitement qui a été donné à leurs avis.

Il existe, encore, d'autres voies de participation régionale, subsidiaires : Le CIAE contribue à la participation des régions en cela que lorsque des « questions qui intéressent aussi les régions et les provinces autonomes le président de la conférence des présidents des régions et des provinces autonomes de Trente et de Bolzano ou un président le représentant » participent et ne demandent plus à participer comme précédemment (art. 2, al. 2). Dans ce cas, c'est le pouvoir exécutif régional qui prend part à la réunion de coordination de l'exécutif national, et le caractère automatique de cette participation représente une avancée.

Ainsi, on constate surtout qu'au-delà de la prolongation du délai de réserve d'examen parlementaire et du délai accordé pour effectuer leur examen, la loi n°234 de 2012 n'a pas provoqué de réel changement dans la participation régionale au processus d'intégration européenne, qui est toujours faible et se fait toujours majoritairement par le biais des pouvoirs exécutifs régionaux qui siège à la Conférence Etat-Régions. La Conférence des Présidents des Assemblées législatives des Régions reçoit bien les projets législatifs de l'Union (art. 24) mais ce n'est pas à elle que revient de soumettre des observations.

B. *Une voie de participation des Parlements régionaux au travers du contrôle de subsidiarité*

Il a été constaté que la place réservée à l'intervention directe des parlements régionaux dans la phase d'élaboration des actes législatifs de l'UE par la loi n°234 de 2012 est assez limitée ; c'est ce que Cristina FASONE qualifie d' « aveuglement régional »⁸⁵⁶. Qui plus est, l'initiative d'un Comité composé de membres des Chambres nationales, du Parlement européen et des assemblées

⁸⁵⁵855 V. Partie I, Chapitre 2.

⁸⁵⁶856 FASONE CRISTINA, 'Towards new Procedures between State and Regional Legislatures in Italy, Exploiting the Tool of the Early Warning System', (2013 (Forthcoming)) Perspectives on Federalism,

régionales lancée en 2007 n'est pas parvenue à être réellement un instrument opérationnel pour une meilleure collaboration et sert donc simplement de forum de réflexion⁸⁵⁷. Cependant, le Système d'alerte précoce et sa référence aux assemblées parlementaires régionales ont réveillé l'intérêt de ces derniers pour les questions européennes et encouragé l'établissement d'un dialogue entre pouvoirs législatifs cette fois-ci⁸⁵⁸.

Nous verrons, tout d'abord, comment les possibilités de participation régionale sont très limitées (a) et comment les Régions ont montré un intérêt pour la subsidiarité (b) avant d'envisager quelques pistes de réformes (c).

a. Des possibilités de participation très limitées

Le contrôle du respect du Principe de subsidiarité est organisé, en Italie, sur la base de la loi n°234 de 2012, et au niveau parlementaire d'avis de la *Giunta per il regolamento* à la *Camera* et de lettres du Président du *Senato*⁸⁵⁹.

Cette loi ne garantit rien aux Parlements régionaux puisque, si elle mentionne la possibilité de les consulter, elle ne fait qu'une rémission aux règlements parlementaires qui devront définir les conditions de cette consultation (art. 8, al. 3)⁸⁶⁰.

Par contre, l'article 25 leur attribue le droit de soumettre leurs avis aux Chambres parlementaires de leur propre initiative, ce qui garantit, pour Cristina FASONE, que leurs avis soient pris en compte. Nous estimons, au contraire, que cette disposition ne leur garantit rien puisqu'ils « peuvent [seulement] transmettre aux Chambres leurs observations en temps utile pour l'examen parlementaire ».

En revanche, cette disposition, avec celle de l'article 8, permet que les Conseils régionaux puissent, de leur propre initiative, transmettre des observations en matière de subsidiarité alors que les Chambres nationales peuvent, en même temps, les consulter.

Cette loi ne limite pas non plus la capacité des Conseils régionaux qui ont donc la faculté de transmettre des avis quel que soit le niveau de compétence affecté⁸⁶¹, mais ni l'article 8 ni l'article 25 ne définissent de critère pour que les avis régionaux soient pris en compte, ne serait-ce qu'en

⁸⁵⁷ Quant à l'initiative : ESPOSITO ANTONIO, 'Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano', (2009) 51 *Ressegna parlamentare*, 1119-1173. p. 1159. Critique de la réelle efficacité du même auteur au cours d'un échange personnel, opinion partagée par Cristina FASONE (FASONE CRISTINA, 'Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona', (2010) 1 *Osservatori sulle fonti*, p. 18.

⁸⁵⁸ Les régions et les Assemblées régionales ont été très actives, réformant leurs Statuts régionaux, leurs lois et leurs règlements parlementaires.

⁸⁵⁹ Voir la partie I.A.c. consacrée aux mécanismes pour le contrôle de la subsidiarité en Italie.

⁸⁶⁰ V. sur l'ambiguïté de cette prévision de « consultation » dont la forme n'est aucunement définie : FASONE CRISTINA, 'Towards new Procedures between State and Regional Legislatures in Italy, Exploiting the Tool of the Early Warning System', (2013 (Forthcoming)) *Perspectives on Federalism*, p.17-18.

⁸⁶¹ Id. p.18.

établissant un mécanisme d'information à travers lequel les régions pourraient faire part de leur examen d'une proposition aux Chambres pour qu'elles n'envoient pas leur avis motivé avant d'avoir même reçu les observations régionales, comme c'est le cas actuellement⁸⁶².

En outre, les règlements parlementaires n'ont pas, comme on sait, été réformés pour permettre le contrôle du respect du principe de subsidiarité et ils ne prévoient donc pas la participation régionale.

Une interprétation extensive des règlements parlementaires en vigueur a cependant contribué à palier ce déficit, même si la consultation des assemblées régionales ne se fait pas systématiquement⁸⁶³.

Au *Senato*, c'est la procédure spéciale définie à l'article 138 de son règlement qui est utilisée. Il dispose ainsi que « Les vœux exprimés par les Régions sont communiqués à l'Assemblée et transmis à la commission compétente pour la matière. »⁸⁶⁴. Lorsque ce type d'observations est reçu, elles sont nommées en séance plénière avant d'être attribuées aux commissions compétentes au fond. Si elles portent sur des projets d'actes législatifs soumis au contrôle de subsidiarité, c'est cette procédure qui est suivie⁸⁶⁵. On remarque ainsi que depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne la participation régionale a fortement augmenté puisqu'auparavant les Régions ne transmettaient d'avis au *Senato* que dans 7% des cas (2001-2008) et, depuis le 1^{er} décembre 2009, elle est de 47%⁸⁶⁶.

A la *Camera*⁸⁶⁷, aucune procédure n'a été établie pour le rapport entre la *Camera* et les régions : dans la mesure où la proposition de réforme de la loi Buttiglione contenait des dispositions en la matière, il avait été considéré préférable de ne pas réformer le règlement jusqu'à l'approbation de la nouvelle loi et d'utiliser les instruments disponibles (auditions informelles, transmission d'avis formels des *Consigli regionali*). Cependant, Antonio ESPOSITO souligne que, dans la pratique, le recours à des auditions est très rare car il est difficile d'obtenir que les assemblées régionales se prononcent dans un délai de huit semaines. Organiser des auditions d'un représentant de la Conférence des présidents des conseils régionaux n'est pas plus aisé parce que les conseils régionaux doivent d'abord arriver à un accord entre eux en respectant les limites temporelles – et ce n'est pas toujours

⁸⁶² Sur l'envoi des opinions avant la réception des observations régionales : id. p.21.

⁸⁶³ CAPUANO DAVIDE ALBERTO 'Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea', (2011) *Amministrazione in cammino*, 1-13. p. 9.

⁸⁶⁴ Traduction officielle du Règlement du *Senato*. Le terme vœu est peut-être mal choisi en français, s'agissant plutôt d'observations ou de recommandations.

⁸⁶⁵ L'alinéa 2nd de l'art. 138 prévoit la possibilité que les avis régionaux arrivent alors que les travaux en commission ont déjà débuté. Alors ils doivent leur être transmis et débattus en même temps que le sont les projets ou les propositions de loi. Davide Alberto Capuano, fonctionnaire du *Senato*, envisage la possibilité d'activer également cette procédure en matière de subsidiarité. CAPUANO DAVIDE ALBERTO 'Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea', (2011) *Amministrazione in cammino*, 1-13. p. 10.

⁸⁶⁶ Entre 2008 et 2009 la participation avait déjà augmenté à 25%. Données communiquées par Davide CAPUANO membre du Bureau pour les rapports avec l'UE du *Senato*.

⁸⁶⁷ Informations aimablement fournies par Antonio ESPOSITO membre du Bureau pour les rapports avec l'UE de la *Camera*.

possible⁸⁶⁸. C'est pourquoi depuis 2008 une seule audition a pu avoir lieu dans le cadre de l'examen d'une proposition législative portant sur le paquet de réforme du Cadre Financier Pluriannuel⁸⁶⁹.

En ce sens, actuellement, l'instrument de communication le plus efficace – tant sur le fond qu'en matière de subsidiarité – serait l'adoption de résolutions par les parlements régionaux puisque celles-ci sont transmises au CIAE mais aussi aux présidents des Chambres qui les font suivre aux commissions compétentes. Comme on peut le constater à la lecture du document XVIII N. 61 de la Commission Agriculture sur six propositions de règlements de la Commission européenne ayant trait à l'agriculture⁸⁷⁰, la *Camera* en tient parfois compte lors de la préparation de ses propres opinions ou documents finals, mais cela est moins fréquent qu'au *Senato*.

Il faut encore relever que la possibilité de participer au Dialogue politique, objet de l'article 9 de la loi n°234 de 2012, a également été étendue aux Conseils régionaux. Il dispose que « les documents [transmis dans le cadre du Dialogue politique] tiennent compte des éventuelles observations et propositions formulées par les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano au sens de l'article 24, al. 3 » (al. 2). Cette participation se fait donc dans les mêmes conditions que la contribution régionale au Mécanisme d'alerte précoce et dépendra de leur régulation dans les Règlements des assemblées⁸⁷¹. Cette possibilité peut être saluée puisqu'elle permet aux Chambres de s'exprimer sur tout aspect d'une proposition et pas seulement sur celui de la subsidiarité. Néanmoins, dans la mesure où sa mise en œuvre est aussi peu précise que la soumission d'observations aux Chambres, et où les Conseils régionaux peuvent aussi soumettre leurs observations au cours de la phase de consultation pré-législative, nous considérons que cette seconde voie qui ouvre une communication directe avec les institutions européennes et ne dépend pas du filtre ou de l'intérêt des Chambres nationales, devrait être privilégiée.

b. Un intérêt pour la subsidiarité

En dépit de toutes ces difficultés structurelles, les assemblées régionales ont montré un certain intérêt en matière de subsidiarité en réformant leurs Statuts d'Autonomie, leurs lois et les Règlements des Conseils régionaux, et en participant au Réseau de Monitoring de la subsidiarité du

⁸⁶⁸ Difficulté soulignée dans XIV COMMISSIONE PERMANENTE SENATO, 'Documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria', 2012. http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=00660641&part=doc_dc-allegato_a&parse=si&stampa=si&toc=no p.11.

⁸⁶⁹ Juin 2012.

⁸⁷⁰ Document du 7 août 2012 sur les propositions de règlements COM(2011) 625-631.

⁸⁷¹ V. pour une analyse critique de cette disposition : FASONE CRISTINA, 'Towards new Procedures between State and Regional Legislatures in Italy, Exploiting the Tool of the Early Warning System', (2013 (Forthcoming)) Perspectives on Federalism, p.25-26.

Comité des Régions⁸⁷² ou au groupe de travail Subsidiarité de la CALRE⁸⁷³. Le nombre d'avis relatifs aux matières européennes transmis aux Chambres nationales, bien qu'il n'y ait pas de réelle garantie de leur impact sur la décision finale des Chambres, a augmenté depuis le début de la XVIème législature (2008-2012), et *a fortiori* après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, surtout au *Senato*⁸⁷⁴. Les assemblées régionales participent donc activement à la formation de la position défendue par les Chambres sur les dossiers européens, et ce au delà du seul aspect de la subsidiarité puisqu'une évaluation de l'opportunité législative de la mesure est également faite⁸⁷⁵. Enfin, en 2011 sept régions sur vingt-deux avaient défini une procédure d'examen de la subsidiarité en adoptant une loi régionale⁸⁷⁶.

c. Quelques pistes de réforme

Dans la mesure où la participation des assemblées législatives régionales n'est que faiblement garantie actuellement, il faudrait que la réforme des règlements parlementaires – ou toute autre procédure informelle - définisse plus avant comment elle doit s'organiser.

Puisque les assemblées régionales sont dotées d'amples compétences, et sont ainsi amenées à mettre en œuvre la législation européenne et puisqu'elles ne sont pas représentées par aucune des chambres nationales, il apparaît absolument nécessaire de prévoir un mécanisme pour l'articulation efficace entre les chambres législatives qui permette en outre de respecter le délai imparti aux Parlements nationaux par le Système d'alerte précoce.

Le conseiller du *Senato* Davide Alberto CAPUANO souligne, par exemple, la nécessité de définir si les assemblées régionales doivent être consultées sur demande des commissions parlementaires compétentes en charge du contrôle ou si, au contraire, elles doivent pouvoir transmettre leurs

⁸⁷² Ce réseau a créé en avril 2007 « pour faciliter l'échange d'informations entre autorités locales et régionales dans l'Union européenne et avec l'Union sur différents documents et propositions politiques et législatives qui une fois adoptés auront sur ces autorités et les politiques qu'elles doivent mettre en place ». Il comprend entre autres membres 37 parlements régionaux, dont neuf des vingt-deux italiens (mars 2012). <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx> (29.8.2012).

⁸⁷³ La CALRE – Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes – a été créée en 1997, et compte parmi ses membres 74 présidents de parlements régionaux, dont les 22 italiens. Le groupe Subsidiarité fondé en 2004 est composé de 25 membres dont 8 italiens.

⁸⁷⁴ D.A.CAPUANO relève qu'alors qu'entre 2001 et 2008 au *Senato* les avis des régions ne concernaient les affaires européennes que dans env. 6% des cas, en 2008-2009 c'était déjà ainsi dans 25% des cas et entre l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et le 16 juillet 2012 ce sont 47% des avis transmis qui ont trait à l'UE. CAPUANO DAVIDE ALBERTO, 'The early warning mechanism and the "political dialogue" with national and regional Parliaments', in (Summer School "Parliamentary Democracy in Europe", 2012). p. 38.

⁸⁷⁵ Sur l'évolution de la participation des chambres régionales : CAPUANO DAVIDE ALBERTO 'Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea', (2011) Amministrazione in cammino, 1-13. p. 9-10.

⁸⁷⁶ Abruzzes, Calabre, Emilie-Romagne, Marches, Sardaigne, Sicile et Toscane. BOURDIN DELPHINE & VARA ARRIBAS, GRACIA, Le rôle des parlements régionaux dans l'évaluation de la subsidiarité dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce du traité de Lisbonne, Comité des Régions, Bruxelles, 2011.p. 68.

observations sur les projets d'actes législatifs de l'Union de façon autonome ou par le biais de la Conférence des Présidents des Assemblées législatives régionales⁸⁷⁷.

Cette question apparaît d'autant plus justifiée que l'article 6 du Protocole n°2 admet ces deux lectures. En effet, dans sa version française il dispose qu' « Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs. », laissant ainsi les chambres des parlements nationaux libres de consulter les parlements régionaux seulement quand elles le considèrent nécessaire⁸⁷⁸.

D.A. CAPUANO propose, de même, l'établissement d'un dialogue entre les commissions parlementaires compétentes, et les assemblées régionales, de manière à ce que soit tenu compte de leurs avis lors des débats préliminaires en commission – s'ils sont reçus avant la première session –, éventuellement par l'entremise de la Conférence des présidents des assemblées⁸⁷⁹. Cette solution serait idéale pour permettre à toutes les régions de transmettre leur avis, mais, compte tenu du délai de huit semaines pour effectuer le contrôle, peut-être serait-il plus judicieux de renforcer la coopération entre les assemblées régionales tout d'abord, en instaurant par exemple une étude commune du plan de travail annuel de la Commission au cours de laquelle seraient définies les questions sensibles pour les régions dont le suivi doit être approfondi comme cela est fait en Autriche⁸⁸⁰. Grâce à ce filtrage en amont, une collaboration ultérieure entre les assemblées régionales, et avec les Chambres nationales, serait plus aisée, et plus à même d'aboutir dans un délai imparti qui devrait également être défini. La loi espagnole⁸⁸¹ définit par exemple que les Parlements des Communautés Autonomes disposeront de quatre semaines pour faire parvenir leurs avis à la Commission Mixte pour l'UE, peut-être ce délai est-il trop court et faudrait-il le prolonger à six semaines afin que les commissions parlementaires nationales disposent d'une marge de temps raisonnable pour terminer leur contrôle⁸⁸².

⁸⁷⁷ CAPUANO DAVIDE ALBERTO 'Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea', (2011) *Amministrazione in cammino*, 1-13. p.10.

⁸⁷⁸ Les versions allemande, anglaise, italienne et espagnole ne sont guère plus explicites : « Dabei obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren. » ; « It will be for each national Parliament or each chamber of a national Parliament to consult, where appropriate, regional parliaments with legislative powers. » ; « Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi » ; « Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. »

⁸⁷⁹ CAPUANO DAVIDE ALBERTO 'Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea', (2011) *Amministrazione in cammino*, 1-13. p.10.

⁸⁸⁰ FASONE CRISTINA, 'Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato', (2009) *Il Filangieri*, 383-408. p.399.

⁸⁸¹ Loi 24 de 2009 du 23 déc. Art. 6, al. 2.

⁸⁸² Le mécanisme de contrôle mis en place en Espagne est étudié au §4 de cette Section. On remarque cependant que le délai de quatre semaines semble trop court pour nombres de parlements régionaux.

C. Conclusion

Ainsi, la participation des Conseils régionaux au processus d'intégration européenne est malaisée en raison d'une forte prédominance des exécutifs régionaux et de l'absence de mécanismes de coopération horizontale efficaces.

Concernant leur participation au Mécanisme d'alerte précoce, elle souffre d'un manque de formalisme et du manque de coopération entre les régions, même si on remarque quelques avancées dans ce dernier domaine puisque les Conseils régionaux soumettent aussi des avis collectifs aux Chambres⁸⁸³.

⁸⁸³ FASONE CRISTINA, 'Towards new Procedures between State and Regional Legislatures in Italy, Exploiting the Tool of the Early Warning System', (2013 (Forthcoming)) *Perspectives on Federalism*, p.15.

§4. Espagne

La question de la participation des Parlements régionaux au Mécanisme d'alerte précoce revêt, en Espagne, une importance particulière.

Tout d'abord parce que les Régions espagnoles sont dotées de compétences exclusives très étendues et surtout parce qu'elles ne sont réellement représentées par aucune des Chambres parlementaires, le nombre de leur représentants au *Senado* étant très minoritaire face aux représentants élus au suffrage universel direct dans chacune des *Provincias* (58 sur un total de 266 sénateurs)⁸⁸⁴. Etant largement affectées par le processus d'intégration, elles ont dû trouver d'autres voies d'influence en dehors de la représentation parlementaire nationale.

Dans ce contexte, et face à la nécessité de concilier l'intégration avec l'autonomie des Régions, deux principes se sont imposés au travers de la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel : le premier en vertu duquel l'intégration européenne n'a pas affecté la répartition des compétences telle qu'elle est définie par la Constitution, et le second qui induit la coopération loyale entre Etat central et Communautés autonomes dans la mise en œuvre des obligations européennes⁸⁸⁵.

Les parlements des Communautés autonomes, qui ont longtemps eu des difficultés à se faire entendre en matière européenne⁸⁸⁶, et dont la participation ne faisait pas partie des priorités de la Commission Mixte⁸⁸⁷, ont fait preuve d'un activisme notoire en matière de subsidiarité. Les *Cortes des Aragón* sont ainsi à l'origine de l'élaboration d'une fiche commune pour le contrôle de subsidiarité, le Parlement catalan organise tous les ans des journées sur la subsidiarité dans le cadre de la CALRE, et l'étude de la participation des Parlements autonomes en matière de subsidiarité a

⁸⁸⁴ V. sur ce manque de représentation régionale au *Senado* : MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES JOSE, 'Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonomico sin reforma de la Constitución"', (2010) 33, p. 45-90. p.20.

⁸⁸⁵ CERVILLA MARTINEZ PEDRO & ORDOÑEZ SOLIS DAVID, 'La Participación de los Parlamentos Autonomicos en la integración Europea', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, Nomos, 1998.123-147. p.131.

⁸⁸⁶ L'idée du monopole étatique dans le domaine des relations étrangères a d'abord prévalu avant d'être relativisé. PEREZ TREMPAS PABLO, 'La integración europea desde la perspectiva constitucional española', (1998) V Pensamiento constitucional, 47-63. p.61.

En outre, l'Etat des Autonomies s'est en réalité consolidé au moment même où l'Espagne adhère aux Communautés Européennes : CERVILLA MARTINEZ PEDRO & ORDOÑEZ SOLIS DAVID, 'La Participación de los Parlamentos Autonomicos en la integración Europea', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, Nomos, 1998.123-147.p.127

⁸⁸⁷ CERVILLA MARTINEZ PEDRO & ORDOÑEZ SOLIS DAVID, 'La Participación de los Parlamentos Autonomicos en la integración Europea', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, Nomos, 1998.123-147. p.135.

donné lieu à de très nombreuses publications, bien plus que l'analyse de la participation de la Commission Mixte⁸⁸⁸.

Il ne s'agira pas ici d'étudier la façon dont chacune des Assemblées s'est organisée pour effectuer son contrôle mais d'observer quelle est la place réservée aux Régions en matière européenne après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (A) et celle qui leur est attribuée en matière de subsidiarité (B)⁸⁸⁹.

A. La participation des parlements régionaux dans les affaires européennes

Il sera fait état de la prédominance des Exécutifs régionaux dans les instruments de participation verticale (a) avant que ne soit abordée la coopération horizontale (b).

a. Une prédominance des Exécutifs régionaux dans les instruments de participation verticale

Face à la quasi-absence de représentation régionale au *Senado* et à la nécessité d'impliquer les Communautés Autonomes dans le processus d'intégration européenne, la *Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas* (CARCE - Conférence pour les Affaires liées aux Communautés Européennes) fut créée en 1988. Aujourd'hui nommée *Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea* (CARUE - Conférence pour les Affaires liées à l'Union Européenne), il s'agit d'un organe de coopération horizontale dont le « but est de permettre la participation des Communautés Autonomes à la formation de la volonté étatique devant les institutions communautaires et dans l'exécution du droit communautaire, et d'offrir aux Communautés Autonomes un espace dans lequel l'Etat puisse informer et écouter les opinions

⁸⁸⁸ Entre autres très nombreuses études : ESTEVE FRANCINA & ILLAMOLA MARIONA, 'Els Mecanismes de control de la subsidiarietat per part de les Corts Generals i dels Parlaments Autònoms', in *L'administració autònoma i l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa : un nou entorn polític per les relacions interadministratives entre la Unió Europea i les Comunitats Autònoms* OLESTI RAYO, A., Generalitat de Catalunya, 2011.p. 69-107. ; CARMONA CONTRERAS ANA M., '¿Hacia la europeización de los parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del Mecanismo de Alerta Temprana', (2012) *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 141-176. ; NAVARRO MÉNDEZ JOSE IGNACIO, 'Mitos y realidades del control del Principio de subsidiariedad por los parlamentos autonómicos españoles', in *Parlamento y organización territorial. XVIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, PAU i VILA, Francesc, Tecnos, 2012.221-232.; PALOMARES AMAT MIQUEL, 'La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad', (2011) *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 19-58.; Plus ancien : CERVILLA MARTINEZ PEDRO & ORDOÑEZ SOLIS DAVID, 'La Participación de los Parlamentos Autonómicos en la integración Europea', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, Nomos, 1998.123-147.

⁸⁸⁹ V. sur l'adaptation de chacun des Parlaments : ESTEVE GARCIA FRANCINA & ILLAMOLA DAUSA MARIONA, 'El control de la subsidiariedad y de la proporcionalidad por las Cortes Generales - Comisión Mixta para la UE - y por los parlamentos autonómicos en España', in *La administración autonómica y el Tratado de Lisboa*, OLESTI RAYO, Andreu, Tirant lo Blanch, 2012 p. 193 et s.

autonomes sur les sujets majeurs du processus de construction européenne, qui par leur nature institutionnelle ne peuvent être abordés au sein des Conférences sectorielles spécialisées. »⁸⁹⁰

Cette Conférence des exécutifs a joué un important rôle de coordination qui a permis, entre autres, la création d'un Conseiller pour les Affaires Autonomes auprès de la Représentation Permanente en 1996⁸⁹¹.

Néanmoins, les représentants régionaux au sein de cette Conférence sont issus des Gouvernements autonomes et non de leurs Parlements ; La prédominance de l'Exécutif en matière européenne qui existe au niveau national se retrouve ainsi au niveau régional⁸⁹².

D'autre part, les Communautés Autonomes peuvent espérer se faire entendre grâce à la *Comisión General de las Comunidades Autónomas* (Commission Général des Communautés Autonomes) créée en 1994 au *Senado* pour leur permettre de défendre leurs intérêts au niveau national et en matière communautaire. Cette Commission, objet des articles 55 à 56 bis 9 du Règlement du *Senado*, est composée de sénateurs et de représentants du Gouvernement central et des Gouvernements régionaux (art. 56 bis 2). Ses membres sont au nombre de 50, soit le double des autres commissions parlementaires, et tous les sénateurs qui sont issus des Communautés autonomes peuvent intervenir lors de ses débats (art. 56 bis 1).

Trois de ses fonctions peuvent lui permettre d'agir en matière européenne : celle d'être informée « des processus d'adaptation normative ou d'actes d'organes de l'Union Européenne ayant une transcendance régionale ou autonome », celle d' « informer le Gouvernement de son jugement en vue de la représentation espagnole dans des forums internationaux où la participation régionale est prévue » et celle d' « être informée des quantités et de la distribution des Fonds de l'Union Européenne destinés à la correction des déséquilibres régionaux ou interterritoriaux en Espagne et d'effectuer le suivi de l'exécution des projets d'investissement financés par ses fonds. » (art. 56 p), q), r)).

Pourtant, cette voie d'influence ne fut pas non plus efficace, si bien que, quand bien même il dispose de cette Commission depuis 1994, le *Senado* ne relaie pas réellement les intérêts régionaux⁸⁹³.

⁸⁹⁰ Information contenue sur le site internet du Ministère des impôts et des Administrations publiques. <http://www.seap.minhap.gob.es/es/ministerio/organos/carue.html> (1.6.2013). Les Conférences sectorielles permettent l'échange entre le niveau régional et le niveau étatique dans chacun de leurs domaines.

⁸⁹¹ V. sur le rôle de cette Conférence : CERVILLA MARTINEZ PEDRO & ORDOÑEZ SOLIS DAVID, 'La Participación de los Parlamentos Autonómicos en la integración Europea', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, Nomos, 1998.123-147. p.133-134.

⁸⁹² Id. p.134.

Les Communautés Autonomes sont également représentées par des fonctionnaires délégués à la Représentation Permanente à Bruxelles et désignés par consensus au sein de la CARUE.

⁸⁹³ Id. p. 136.

La loi 38/2010 a ouvert une nouvelle voie de participation individuelle aux Régions dont les Gouvernements peuvent désormais demander à comparaître devant la Commission Mixte pour « informer de l'impact de la norme des institutions de l'Union Européenne et des propositions d'actes législatifs et autres documents émanant des institutions de l'Union Européenne » (art. 10-1). Mais cette possibilité est encore une fois réservée aux seuls Gouvernements régionaux.

b. La coopération horizontale

Sur le plan horizontal, la coopération entre les Parlements des Communautés Autonomes n'est pas non plus efficace en matière européenne, ou pour reprendre la qualification de José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, elle est « 'quasi' inexistante »⁸⁹⁴. Les Présidents des Parlements Régionaux forment ensemble la COPREPA (*Conferencia de los Presidentes de los Parlamentos Autonómicos* – Conférence des Présidents des Parlements autonomes), et on dénombre deux plateformes d'échange d'information (*Red Parlamentaria* – Réseau Parlementaire – et *Plataforma Electrónica para el Intercambio Telemático de Información Parlamentaria* – Plateforme Electronique pour l'Echange Télématique d'Information parlementaire). Cette dernière a été créée en 2011 suivant le modèle de la plateforme IPEX, ce qui dénote de l'intérêt croissant des Régions d'améliorer la qualité de leurs échanges, mais elle n'a pas encore permis de réelle coopération entre les Assemblées.

B. Parlements régionaux et subsidiarité

En ce qui concerne la participation régionale au contrôle de subsidiarité, il est intéressant de noter, tout d'abord, que les Communautés Autonomes se sont adaptées avant la Commission Mixte à cette nouvelle possibilité offerte par le Traité Constitutionnel puis par le Traité de Lisbonne, profitant de la concomitance entre la réforme de nombreux Statuts d'Autonomie et la révision des Traités européens⁸⁹⁵. Comme l'affirme Anna María CARMONA CONTRERAS, il s'agit là d'un « fort indicateur de la volonté autonome de s'impliquer dans cette activité »⁸⁹⁶.

⁸⁹⁴ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES JOSE, 'Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución"', (2010) 33, p. 45-90. p.84.

⁸⁹⁵ CARMONA CONTRERAS ANA M., '¿Hacia la europeización de los parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del Mecanismo de Alerta Temprana', (2012) Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, 141-176. p.153.

Les procédures internes choisies diffèrent: alors que les Parlements de Castille et Léon et des Canaries par exemple ont délégué cette capacité à leur Commission pour les Affaires Européennes, le Parlement basque confie cette tâche à la Commission sectorielle compétente. DE CASTRO RUANO JOSE LUIS, 'El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco', (2012) Revista CIDOB d'afers internacionals, 93-111. p.104-105.

On pourra, en outre, consulter l'analyse effectuée par José MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES du paradoxe et des risques liés à ces révisions des Statuts d'Autonomie en l'absence de révision de la Constitution : MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES JOSE, 'Comunidades Autónomas y Unión Europea

Il n'est pas de critère d'homogénéité dans l'adaptation des Statuts d'autonomies, certains prévoyant une participation obligatoire du Parlement régional au Mécanisme d'alerte précoce (Navarre, Communauté valencienne, Catalogne, Andalousie, Aragon et Castille et Léon par exemple), alors que le Statut des Iles Baléares ne l'envisage que comme une possibilité. Puis, certains ne prévoient la participation régionale que lorsque des compétences propres sont affectées (Catalogne, Aragon, Castille et Léon et Navarre), alors que d'autres considèrent que cette faculté de contrôle est générale (Communauté valencienne, Andalousie et Iles Baléares).⁸⁹⁷ Comme le relève encore cette auteure, les Statuts d'Autonomie ne définissent aucunement comment les avis motivés régionaux doivent être pris en compte⁸⁹⁸, ce qui n'a cependant rien d'étonnant puisque cette définition incombe au niveau central.

Les modalités de la participation régionale au contrôle de subsidiarité seront tout d'abord présentées (a), puis la pratique de ce contrôle sera analysée (b) avant que certaines possibilités de réformes ne soient envisagées (c).

a. Les modalités de la participation régionale au contrôle de subsidiarité

Les avis régionaux n'ont, d'après les dispositions de la loi 24/2009, qu'une portée très limitée dans la détermination de la position finalement adoptée par la Commission Mixte.

En effet, les parlements régionaux ne disposent que de quatre semaines pour effectuer leur contrôle (art. 6-2), après avoir tout d'abord filtré les propositions qui affectent leurs compétences si le Statut d'Autonomie le prévoit, puisqu'ils reçoivent toutes les propositions transmises par la Commission Mixte (art.6-1). Les avis soumis pourront alors être « pris en considération ». Et, lorsque les Régions approuvent des avis motivés, ils ne sont transmis à l'Institution européenne auteur de la proposition législative que si la Commission Mixte considère elle aussi que la subsidiarité n'est pas respectée (art. 6-3). On remarque cependant qu'il y a eu une amélioration indéniable dans ce domaine depuis que la Commission Mixte s'est dotée d'un nouveau site internet en avril 2013 : depuis lors, il est indiqué dans chacun des cas où la Commission Mixte transmet une contribution ou un avis motivé si les Parlements régionaux avaient également préparé une contribution ou un avis motivé. Dans ce dernier cas, il est consultable directement.

tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución", (2010) 33, p. 45-90., en particulier p. 73 et s.

⁸⁹⁶ CARMONA CONTRERAS ANA M., '¿Hacia la europeización de los parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del Mecanismo de Alerta Temprana', (2012) Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, 141-176. p.154.

⁸⁹⁷ Id. p.154-155.

⁸⁹⁸ Id. p.156.

Une telle faiblesse des Parlements régionaux dans le contrôle introduit par la loi 24/2009 pourrait s'expliquer par l'absence totale de consultation des Régions au cours de son élaboration⁸⁹⁹, même si le rapport de la Commission Mixte en vue de l'adaptation des *Cortes Generales* pour leur participation au Mécanisme d'alerte précoce prévoyait pourtant la définition de seuils d'avis régionaux à partir desquels la Commission Mixte aurait été obligée de débattre et de voter sur la proposition, et l'avis motivé régional aurait été réputé approuvé en cas de vote positif⁹⁰⁰.

En conséquence, les régions sont tout d'abord submergées par les documents reçus dont le traitement constitue un réel défi pour leurs structures réduites. Néanmoins, nous partageons l'avis de José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ, *letrado* (conseiller juridique) du Parlement des Canaries, pour qui il ne pouvait en être autrement compte tenu du fait que les listes de compétences du Titre VIII de la Constitution et celles des Traités ne correspondent pas, et que le délai de huit semaines imparti pour effectuer le contrôle de subsidiarité est bref. Cette absence de sélection évite également toute possibilité de conflit entre les Communautés Autonomes et la Commission Mixte puisque les Régions ne peuvent désapprouver le choix effectué par l'organe national⁹⁰¹.

Les Assemblées régionales n'ont absolument aucune garantie de voir leur avis pris en compte et ne peuvent prévoir quelle sera l'issue du contrôle de la Commission Mixte, où elles ne peuvent pas non plus espérer avoir une influence importante au travers de leurs sénateurs, et ce même lorsque des compétences exclusives des Régions sont affectées. C'est pour cette raison que José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ réclame que la Commission Mixte informe les Parlements régionaux au plus vite dès qu'elle a décidé d'examiner le respect de la subsidiarité d'une proposition législative⁹⁰², et nous estimons également que cela leur permettrait de mieux connaître leur chance de voir leur avis pris en compte. En effet, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Commission Mixte n'a décidé qu'une seule fois seulement d'effectuer le contrôle d'une proposition non retenue pour examen suite à la transmission par le Parlement de Castille et Léon, concluant toutefois que le principe de subsidiarité était bien respecté⁹⁰³.

Le *letrado* des Canaries souligne également l'amélioration qu'a impliquée le début de la transmission par la Commission Mixte aux Parlements régionaux du programme de travail annuel de la

⁸⁹⁹ Id. p.157.

⁹⁰⁰ Id. p.161.

⁹⁰¹ NAVARRO MÉNDEZ JOSE IGNACIO, 'Mitos y realidades del control del Principio de subsidiariedad por los parlamentos autonómicos españoles', in *Parlamento y organización territorial. XVIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, PAU i VILA, Francesc, Tecnos, 2012.221-232. p.226-227.

⁹⁰² Id. p.227.

⁹⁰³ Information aimablement fournie par Manuel DELGADO IRIBARREN, *letrado* auprès de la Commission Mixte. Echange de courriers électroniques. Juin 2013.

Commission après 2011⁹⁰⁴ ; pourtant, ils auraient très bien pu le consulter directement sur le site internet de la Commission européenne, sans attendre que la Commission Mixte le leur renvoie.

L'information des Assemblées régionales est aussi réputée défailante parce que la Commission Mixte ne leur transmet pas toujours l'étude d'impact ou les documents complémentaires qu'elle a à sa disposition ; mais les analyses d'impact à tout le moins sont disponibles sur le site internet qui leur est dédié⁹⁰⁵.

b. La pratique du contrôle de subsidiarité

Concernant la pratique du contrôle de subsidiarité par les Régions espagnoles, il est intéressant de noter qu'en dépit du fait qu'elles transmettent de nombreux avis à la Commission Mixte, au cours de la IX législature (2008-2011), seul un de ces 730 avis ou prises de connaissance était un avis motivé⁹⁰⁶.

Il faut relever, de même, qu'alors que les Régions étaient très enthousiastes au moment de la mise en place du Système d'alerte précoce, leurs contributions se sont faites de plus en plus rares⁹⁰⁷, ce qui ne saurait surprendre compte tenu de l'effort à fournir en un temps très réduit et de la faible influence de ces contributions régionales sur la position de la Commission Mixte. Ce qui est par contre inattendu est l'absence de réaction des Communautés autonomes, même lorsque leurs compétences sont clairement affectées⁹⁰⁸.

Il semblerait, dans les faits, que la concordance politique entre le rapporteur désigné au sein de la Commission Mixte et l'auteur de l'avis régional joue un rôle crucial et augmente considérablement les chances que l'avis soit pris en compte⁹⁰⁹.

c. Quelques pistes en vue d'une amélioration

Face à l'absence de garanties offertes aux Parlements régionaux, les propositions pour améliorer cette situation sont nombreuses. Une réforme du *Senado* pourrait être envisagée afin d'accroître la

⁹⁰⁴ NAVARRO MÉNDEZ JOSE IGNACIO, 'Mitos y realidades del control del Principio de subsidiariedad por los parlamentos autonómicos españoles', in *Parlamento y organización territorial. XVIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, PAU i VILA, Francesc, Tecnos, 2012.221-232. p.227.

⁹⁰⁵ http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm (10.6.2013).

⁹⁰⁶ Information fournie par Vicente MORET, *letrado* du *Senado*. Avril 2012. Les données statistiques des *Cortes Generales* ne sont connues qu'une fois la législature en cours achevée, c'est pourquoi il ne nous est pas possible d'indiquer comment cette tendance a évolué depuis 2011.

⁹⁰⁷ CAMISÓN YAGÜE JOSE ÁNGEL, 'La Asamblea de Extremadura y el control del principio de subsidiariedad a través del Mecanismo de Alerta Temprana', (2011) *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 264-320. p.285.

⁹⁰⁸ ARANDA ÁLVAREZ ELVIRO, 'La Alerta Temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española', (2013) *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 101-153. p. 137.

⁹⁰⁹ Remarque de Miquel PALOMARES AMAT exprimée lors d'un échange personnel. Juin 2013.

représentation régionale, mais cette option paraît être difficilement réalisable dans le contexte espagnol actuel. Ana María CARMONA CONTRERAS propose, pour sa part, une réforme du Règlement du *Senado* pour permettre que la *Comisión General de las Comunidades Autónomas* assume cette fonction puisqu'elle a été créée pour renforcer la dimension territoriale du *Senado*⁹¹⁰.

S'il s'agit sans doute de la possibilité la plus réaliste puisque cette Commission existe déjà, et puisqu'aucune réforme constitutionnelle ne serait requise, nous considérons, pourtant, que cela ne serait qu'un palliatif puisqu'au sein de cette Commission seuls les Exécutifs régionaux sont représentés. En outre, la diversité de ses membres – sénateurs et représentants des Gouvernements régionaux et du Gouvernement central – ainsi que leur nombre, 50, - auxquels peut se rajouter tout sénateur représentant une région sur simple demande de sa part – conduit à penser qu'il serait utopique de croire qu'une opinion commune en matière de subsidiarité pourrait aisément être approuvée dans un délai de huit semaines, et ce d'autant plus si l'on tient compte de la soumission du Parlement face au Gouvernement en matière européenne en général.

Ana María CARMONA CONTRERAS suggère également d'étendre la possibilité offerte aux Gouvernements autonomes de demander à comparaître devant la Commission Mixte pour l'informer de l'impact de certaines normes, documents ou propositions législatives européennes à la subsidiarité⁹¹¹. Il nous semble que cette solution, bien que favorisant effectivement l'établissement d'un dialogue entre parlementaires de plusieurs niveaux, serait difficilement praticable en l'état actuel des choses : la Commission Mixte ne se réunit déjà que deux fois par mois et elle est déjà dépassée par le contrôle de subsidiarité qu'elle ne pourrait sans doute plus mener à bien s'il lui fallait en plus accepter que des représentants régionaux comparaissent pour défendre leurs avis motivés. En outre, comme le souligne José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ, cela reviendrait à « dénaturer la nature parlementaire du Mécanisme d'alerte précoce »⁹¹², et requerrait en tous les cas une coopération efficace entre organes exécutif et législatif régionaux en matière européenne.

En revanche, la proposition de Miquel PALOMARES AMAT visant à permettre la participation de représentants – législatifs - autonomes aux réunions de la Commission Mixte lorsqu'elle débat sur des avis motivés relatifs à des matières de compétences autonomes⁹¹³ semble plus facilement réalisable et plus conforme à l'esprit du Mécanisme d'alerte précoce. Néanmoins, dans la mesure où les rapports ne sont présentés par les rapporteurs de la Commission Mixte que très peu de temps

⁹¹⁰ CARMONA CONTRERAS ANA M., '¿Hacia la europeización de los parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del Mecanismo de Alerta Temprana', (2012) *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 141-176. p.162-163.

⁹¹¹ Id. p.166.

⁹¹² NAVARRO MÉNDEZ JOSE IGNACIO, 'Mitos y realidades del control del Principio de subsidiariedad por los parlamentos autonómicos españoles', in *Parlamento y organización territorial. XVIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, PAU i VILA, Francesc, Tecnos, 2012.221-232. p.229.

⁹¹³ PALOMARES AMAT MIQUEL, 'La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad', (2011) *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 19-58. p.43.

avant que n'expire le délai de huit semaines, les représentants régionaux n'auraient que peu de temps pour proposer des amendements. Mais, dans la mesure où les avis motivés transmis par les Assemblées régionales sont rares, peut-être cette possibilité mériterait-elle d'être explorée.

Une meilleure coopération horizontale serait souhaitable en matière de subsidiarité ; certaines initiatives de coopération existent bien au sein de la COPREPA et un modèle de questionnaire sur la subsidiarité définissant les critères à prendre en compte a été créé à l'initiative du Parlement aragonais en 2011⁹¹⁴, mais toutes les Régions ne s'en servent pas, et elles ne se consultent pas automatiquement lorsqu'elles considèrent que la subsidiarité n'est pas respectée.

L'initiative d'établir un questionnaire commun ne peut, par contre, n'être que saluée puisque le contenu du principe de subsidiarité tel qu'il est défini dans les Traités ne semblait pas avoir été saisi par tous les membres des parlements régionaux. En effet, Juan Carlos ARÉIZAGA HERNÁNDEZ, *letrado* du Parlement basque affirmait que « le contrôle de subsidiarité est un contrôle politique, dont [...la] finalité est évaluer et constater : 1. Si les normes sont nécessaires. 2. Si les normes apportent un clair bénéfice. 3. Si les normes sont proportionnelles aux objectifs des traités. »⁹¹⁵ Il nous semble que les critères d'évaluation 1 et 3 ne rentrent aucunement dans le champ de la subsidiarité, qui n'appelle pas un jugement à propos de la nécessité de la mesure mais du niveau auquel la prendre, et ne requiert pas un examen de la proportionnalité non plus !

C. Conclusion

Ainsi, la participation des Communautés Autonomes à l'intégration européenne est possible, mais les organes spécifiquement créés sont majoritairement composés de représentants des Gouvernements.

Pour ce qui est de la participation des Parlements régionaux au contrôle de subsidiarité, il a été constaté que leurs capacités sont extrêmement réduites. Ils sont, depuis 2009, parfaitement informés des propositions législatives effectuées au niveau européen puisqu'ils les reçoivent toutes, même si certains documents complémentaires leur manquent parfois. En ce sens, il y a eu une certaine amélioration, mais les Assemblées autonomes sont dans le même temps submergées par les documents transmis et n'ont aucune garantie que leur avis sera pris en compte, quand bien même

⁹¹⁴ Questionnaire présenté lors de la Conférence organisée par la Fondation Manuel Giménez Abad le 28 janvier 2011 à Saragosse et approuvé lors de la réunion de la COPREPA des 7 et 8 mars 2011. Ce document reprend en grande partie les critères définis par le Comité des Régions dans le cadre de son Réseau pour le Monitoring de la Subsidiarité.

⁹¹⁵ Cet auteur définit encore que ces trois conditions correspondent au « test de la nécessité », au « test du bénéfice clair » et au « test de l'étendue minimale », le premier et le dernier test ne rentrant pas dans la définition de la subsidiarité telle qu'elle est contenue dans l'article 5 TUE. ARÉIZAGA HERNÁNDEZ JUAN CARLOS, 'La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución', (2010) Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, 29-70. p.45 et 47.

certaines de leurs compétences exclusives seraient affectées. Ils ne disposent souvent pas de l'expertise technique requise et peuvent difficilement effectuer un contrôle pertinent en quatre semaines seulement⁹¹⁶.

Si nous ne considérons pas que l'établissement de seuils d'avis régionaux qui auraient conduit à l'examen obligatoire par la Commission Mixte aurait été une solution plus efficace car elle aurait requis encore un processus de coordination au niveau régional, nous soutenons, en revanche, que les Communautés Autonomes gagneraient à plus coopérer, surtout si la collaboration se faisait en amont, en examinant par exemple le programme de travail de la Commission Européenne dans le cadre de la COPREPA. Les Régions pourraient alors identifier et effectuer un suivi des propositions qu'elles considèrent comme étant susceptibles de soulever la question de la subsidiarité. Ceci leur serait d'autant plus aisé que la loi 24/2009 n'a pas limité leur participation à leur seul domaine de compétence ce qui leur évite d'avoir, en plus, à se coordonner entre elles en fonction de leur compétence.

Nous nous joignons donc à l'opinion de José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ et de Miquel PALOMARES AMAT pour qui les Parlements régionaux doivent, en réalité, participer dans une phase antérieure au Système d'alerte précoce, lors des consultations⁹¹⁷, et à l'appel de ces auteurs, tous deux *letrados* de parlements autonomes, à ce que ces Assemblées disposent de moyens et de personnels spécialistes des affaires européennes⁹¹⁸.

⁹¹⁶ NAVARRO MÉNDEZ JOSE IGNACIO, 'Mitos y realidades del control del Principio de subsidiariedad por los parlamentos autonómicos españoles', in *Parlamento y organización territorial. XVIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, PAU i VILA, Francesc, Tecnos, 2012.221-232. p.227.

⁹¹⁷ Id. p.230 ; PALOMARES AMAT MIQUEL, 'La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad', (2011) *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 19-58. p.47.

⁹¹⁸ NAVARRO MÉNDEZ JOSE IGNACIO, 'Mitos y realidades del control del Principio de subsidiariedad por los parlamentos autonómicos españoles', in *Parlamento y organización territorial. XVIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, PAU i VILA, Francesc, Tecnos, 2012.221-232. p.231-232; PALOMARES AMAT MIQUEL, 'La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad', (2011) *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 19-58. p.43.

§5. Conclusion

On constate donc dans ces quatre Etats l'existence d'une certaine prédominance des pouvoirs exécutifs régionaux dans la participation aux affaires européennes qui, en Allemagne seulement, peut être expliquée par la composition du *Bundesrat*.

Le Traité de Lisbonne a bien provoqué des réformes des constitutions des régions en Allemagne, qui ont renforcé la place des *Landtage*, alors qu'en Espagne, ce renforcement s'explique plutôt par la concomitance entre un processus de réforme des Statuts d'autonomie et la phase de préparation du Traité de Lisbonne.

Les parlements régionaux, pourtant appelés à mener à bien le contrôle du respect du Principe de subsidiarité dans le Protocole n°2 n'ont, dans aucun de ces cinq Etats, de garantie formelle de voir leur avis pris en compte. Cette faiblesse s'exprime à des degrés divers, et c'est en Espagne et en Italie qu'elle est la plus aigüe, même si, paradoxalement peut-être, les parlements régionaux ont montré un intérêt certain pour la subsidiarité dans ces deux Etats. Pourtant, même en Allemagne où les régions sont représentées par l'intermédiaire de leurs Gouvernements au *Bundesrat*, les *Landtage* ne se trouvent pas *in fine* dans une meilleure position, et restent dépendants de leurs pouvoirs exécutifs.

On remarque que si les membres des parlements régionaux sont également membres du Gouvernement régional, le Parlement a plus de facilité pour se faire entendre.

Ainsi, si l'on souhaite continuer à donner tout son sens à l'article 6 du Protocole n°2, il est urgent d'établir des mécanismes qui protègent mieux les parlements régionaux, en particulier lorsque des domaines de leur compétence exclusive sont affectés. En particulier en Italie et en Espagne, une réforme devrait donner plus de garanties aux régions en contraignant davantage la *Camera* et le *Senato* et la Commission Mixte.

Comme nous l'avons constaté, dans ces deux Etats également, mais aussi en Allemagne, il est aussi nécessaire de développer la coopération horizontale, faute de quoi les Parlements régionaux pourraient bien finir par délaissé la subsidiarité, si gourmande en ressources. En effet, un autre point commun entre les Etats étudiés est l'absence d'un système de coopération horizontale efficace, qui n'existe ni au niveau européen par le biais de la CALRE – ce qui ne porte pas réellement à conséquence puisque les Parlements régionaux n'ont pas besoin de se coordonner au niveau européen – ni surtout au niveau national alors qu'un avis qui serait partagé par plusieurs régions aurait plus de poids que s'il n'est défendu que par une seule entité subnationale.

C'est pourquoi nous recommandons, tout d'abord, une amélioration de la coopération interparlementaire au niveau régional, surtout en Allemagne, en Espagne et en Italie.

Nous estimons également que, compte tenu du fait que les régions ont des ressources techniques et matérielles limitées, elles auraient tout à gagner à se coordonner et à se répartir le suivi des

propositions contenues dans le Plan de travail annuel de la Commission, ou à effectuer une sélection en début d'année afin de limiter leur suivi aux propositions qu'elles considèrent susceptibles de ne pas respecter le principe de subsidiarité.

Elles auraient également intérêt à coopérer avec leurs Gouvernements qui, souvent, disposent d'une délégation à Bruxelles et, peuvent les faire profiter de leur expertise technique.

En revanche, compte tenu du fait que les Régions doivent passer par leur parlement national pour se faire entendre, une coordination au niveau européen qui aille au-delà de la CALRE actuelle ne nous paraît pas nécessaire. Cela est d'autant plus nécessaire que le Comité des Régions ne participe pas au Système d'alerte précoce et, compte tenu du nombre et de la disparité de ses membres, c'est là une voie d'action peu efficace.

Par contre, à notre avis, il est urgent que les changements que nous venons de signaler soient mis en place sous peine de voir l'intérêt pour la subsidiarité décroître, comme c'est déjà le cas en Espagne.

Etant entendu que la participation parlementaire en matière européenne est défailante en règle générale, une baisse de l'intérêt pour la subsidiarité pourrait, dans les Etats où la culture européenne au niveau régional est récente comme en Espagne et en Italie, entraîner aussi un désintérêt croissant pour les affaires européennes. C'est ce qu'il faut éviter.

Chapitre 2. Des lacunes inhérentes au Mécanisme et à ses modalités d'application

Avant même l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, ont abondé les critiques du Système d'alerte précoce, Mécanisme dont le fonctionnement était considéré par beaucoup comme condamné à demeurer théorique⁹¹⁹.

Si, en mai 2012, la proposition de Règlement « Monti II » a bien réussi à provoquer l'activation du Mécanisme pour la première fois, il n'en reste pas moins que, depuis décembre 2009, il n'y pas eu d'autre « carton jaune ».

Il s'agira donc dans ce Chapitre d'étudier les raisons qui expliquent pourquoi ce Mécanisme est si peu activé, et d'examiner les conditions dans lesquelles il a malgré tout fonctionné pour la première fois afin de déterminer si ces facteurs pourraient l'amener à tomber en désuétude. La réaction des institutions européennes impliquées que sont la Commission, le Parlement, le Conseil et la Cour de Justice complètera ensuite cette étude (section 1).

Par la suite, les difficultés liées aux procédures mises en œuvre dans chacun des Etats étudiés et à la coopération interparlementaire seront analysées (Section 2).

⁹¹⁹ Adam CYGAN souligne encore en 2011 que « les dispositions du Protocole 2 sont peu susceptibles de modifier de façon significative le paysage décisionnel car il est peu probable que le seuil requis pour l'utilisation du Mécanisme d'alerte précoce soit régulièrement atteint. » CYGAN ADAM JAN, 'National parliaments within the EU polity - no longer losers but hardly victorious', (2011) 12 ERA Forum, 517-533. p.525.

Section 1. Les modalités de fonctionnement du Mécanisme et le rôle des institutions

Nous verrons maintenant en premier lieu comment la définition de la subsidiarité et les modalités de fonctionnement du Mécanisme d'alerte précoce sont susceptibles de jouer un rôle dans la pérennité de ce Mécanisme. Nous observerons comment le premier carton jaune atteint en mai 2012 s'inscrit dans ce contexte et quelles conséquences en tirer pour sa durabilité.

En second lieu, c'est le rôle des institutions européennes dans la mise en œuvre du contrôle de subsidiarité qui sera examiné.

§1. Les modalités de fonctionnement du Mécanisme

Dans cette partie consacrée aux modalités de fonctionnement du Mécanisme d'alerte précoce, ses déficiences structurelles seront tout d'abord mises en lumière (A) suivies par les difficultés découlant de la mise en œuvre (B), et de l'étude du premier carton jaune (C).

A. Des déficiences structurelles du Mécanisme

Les déficiences structurelles du Mécanisme se divisent en trois catégories principales liées à l'ambiguïté de la définition du Principe de subsidiarité (a), le moment et le champ de l'intervention des Parlements nationaux (b) et le manque de garanties affectant les avis motivés (c).

a. Ambiguïté de la définition du principe de subsidiarité

Si le Mécanisme d'alerte précoce a été largement critiqué pour ses caractéristiques propres, la première difficulté à laquelle se trouvent confrontés les Parlements nationaux dans leur exercice de contrôle est avant tout liée à l'ambiguïté de la définition du Principe de subsidiarité.

En effet, l'article 5-3 TUE dispose qu'« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. »

Il définit donc deux conditions : la nécessité que l'action ne puisse être menée à bien par les États membres et qu'elle puisse l'être mieux au niveau de l'Union.

Outre le fait que cette évaluation revêt nécessairement un fort caractère politique, son résultat variera également inévitablement en fonction de l'État membre qui l'effectue, tous les États n'étant pas de même taille ni dotés des mêmes capacités d'agir.

De surcroît, les critères d'évaluation qui étaient définis dans le Protocole annexé au Traité d'Amsterdam ont disparu dans le Protocole n°2⁹²⁰. La Commission a néanmoins conseillé aux Parlements nationaux de s'en inspirer⁹²¹.

⁹²⁰ Art. 5, Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité : « Pour être justifiée, une action de la Communauté doit répondre aux deux aspects du principe de subsidiarité : les objectifs de l'action proposée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par l'action des États membres dans le cadre de leur système constitutionnel national et peuvent donc être mieux réalisés par une action de la Communauté.

Pour déterminer si la condition susmentionnée est remplie, il convient de suivre les lignes directrices suivantes :

-la question examinée a des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés de manière satisfaisante par l'action des États membres ;

Dans ce contexte, les Parlements nationaux ont un avis partagé sur la nécessité de clarifier davantage les critères de subsidiarité puisque, presque trois ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la moitié d'entre eux y sont favorables alors que l'autre moitié ne l'estime pas nécessaire⁹²².

De cette absence d'une définition claire du concept de subsidiarité résulte donc d'abord une difficulté pour les Parlements nationaux (et régionaux) au moment de mettre en œuvre le Système d'alerte précoce, mais aussi l'émission d'avis s'inspirant de conceptions différentes et ne jugeant finalement pas la même chose.

Les évaluations basées sur différents critères sont liées notamment à l'inclusion – ou non – du principe de proportionnalité lors du contrôle, les deux principes étant abordés ensemble dans le Protocole n°2.

- une action au seul niveau national ou l'absence d'action de la Communauté serait contraire aux exigences du traité (comme la nécessité de corriger les distorsions de concurrence, d'éviter des restrictions déguisées aux échanges ou de renforcer la cohérence économique et sociale) ou lèserait grandement d'une autre manière les intérêts des Etats membres ;

- une action menée au niveau communautaire présenterait des avantages manifestes, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport à une action au niveau des Etats membres. »

⁹²¹ EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2011 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2012, p.3.

⁹²² COSAC, 'Dix-huitième rapport semestriel: Evolution des procédures et pratiques de l'Union européenne relative au contrôle parlementaire', Brussels, 2012, p.8. Les commentaires formulés par les Parlements souhaitant une clarification sont les suivants. « Des critères seraient utiles mais ne devraient pas être obligatoires (Senat polonais) et au-delà des critères de base il conviendrait de laisser aux parlements nationaux le soin de traiter des questions de subsidiarité à leur manière (Sénat tchèque);

- les critères devraient apporter des clarifications à propos de ce qu'il convient d'inclure dans [un Avis motivé] ou d[le l'en] exclure (Vouli ton Antiprosopon chypriote) ou de ce qui est contraire au principe de subsidiarité (Kamra tad-Deputati maltaise) ou pourrait comprendre un ensemble de questions destinées à déterminer le non-respect (Saeima lettone);

- l'échange d'informations et de meilleures pratiques au sein de la COSAC en matière de critères, de méthodes et d'outils d'évaluation des principes de subsidiarité (Camera dei Deputati italienne);

- l'accent devrait être mis sur les critères techniques et formels tels que prévus par le Traité de Lisbonne (Országgyűlés hongrois) ou, comme cela n'était pas possible de l'avis du Narodno sabrani bulgare, sur l'ancien protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (1997) – le Protocole (30) au traité instituant la Communauté européenne qui fournit une meilleure base pour les tests de subsidiarité;

- il convient d'envisager de recueillir toutes les contributions et les articles relatifs au test de subsidiarité et de distribuer électroniquement ces informations aux participants de la COSAC ou de communiquer ces informations sur le site Web de la COSAC et toutes les positions officielles des institutions européennes destinées à clarifier la procédure devraient également être distribuées ou affichées (Senato della Repubblica italien);

- il peut être utile d'avoir accès à un commentaire sur le Traité ou à un tableau contenant toutes les bases juridiques des traités (article par article) et précisant si le protocole 2 devrait s'appliquer à chacun d'entre eux. Un tel tableau pourrait être élaboré conjointement par les services juridiques du Conseil, la Commission et le Parlement en coopération avec les parlements (Riksdag suédois); et

- des séminaires sur la façon d'aborder l'évaluation des critères de subsidiarité seraient utiles (House of Commons britannique) ou des conférences, ateliers, séminaires avec la participation de parlementaires et de leur personnel (Seimas lituanien). »

De notre avis, toute initiative qui viserait à une meilleure circulation de l'information et à une meilleure connaissance de la façon dont les autres Parlements effectuent leur test ne peut être que positive, quand bien même une uniformisation des critères d'évaluation n'est sans doute que difficilement réalisable. En effet, si les Chambres savent comment les autres Parlement effectuent leur test, elles seront plus à même d'évaluer les chances que les seuils requis pour activer le Mécanisme d'alerte précoce soient atteints. 20 Chambres sur 37 souhaitent d'ailleurs l'établissement de lignes directrices. Id. p.9.

A titre d'exemple, 15 Parlements nationaux considéraient en septembre 2012 que « le principe de proportionnalité doit être considéré comme une composante indissociable du principe de subsidiarité »⁹²³, et 14 d'entre eux examinent toujours la question de la proportionnalité lorsqu'ils réalisent les tests de subsidiarité⁹²⁴. 28 des 40 chambres/parlements⁹²⁵ estiment même « que les contrôles de subsidiarité [ne peuvent] être efficaces sans l'inclusion d'un contrôle de proportionnalité »⁹²⁶.

En outre, 28 des 40 chambres/parlements déclarent que les « avis motivés se fondent souvent sur une interprétation plus large de la subsidiarité que le texte du Protocole 2 »⁹²⁷. Nous estimons que cette pratique majoritaire est appropriée dans la mesure où l'appréciation que les Parlements sont appelés à effectuer va au-delà des deux critères purement formels définis à l'article 5-3 TUE (efficacité européenne doublée d'une insuffisance nationale) et requiert d'adopter un point de vue d'ensemble si c'est l'efficacité du Mécanisme qui est recherchée. C'est d'ailleurs ce que recommande Philipp KIIVER qui déclarait en 2012 qu'il serait regrettable qu'une objection « disparaisse dans le dialogue politique » en ajoutant qu'il existait des « possibilités d'adopter une interprétation plus large du contrôle de subsidiarité sans enfreindre le contenu du Protocole. »⁹²⁸ Il propose ainsi trois voies permettant d'élargir la définition de la subsidiarité : selon cet auteur, l'absence de justification, l'absence de compétence et le degré de l'action peuvent également être pris en compte dans l'évaluation de subsidiarité⁹²⁹.

Comme le relève Jacques ZILLER à propos du Traité constitutionnel, et bien que leurs champs d'application ne coïncident pas puisque le principe de proportionnalité s'applique également aux compétences exclusives de l'Union contrairement à la subsidiarité, « il serait hasardeux de déduire du texte de la Constitution que la Convention aurait souhaité séparer, voire opposer les principes de proportionnalité et de subsidiarité. Au contraire, ils sont clairement complémentaires, de même qu'ils sont les compléments du principe d'attribution, comme il ressort d'ailleurs de la mention dans l'article I-11 [art. 5 TUE – Lisbonne] que les principes sont appliqués conformément au protocole subsidiarité. »⁹³⁰ Cet auteur poursuit en ajoutant que « l'intérêt essentiel de l'apparente dissociation

⁹²³ Id. p.4.

⁹²⁴ Id. p.6.

⁹²⁵ 14 États ont un parlement monocaméral alors que 13 ont un parlement bicaméral. La COSAC désigne ces chambres et ces parlements par « Chambres/Parlements » dans ses rapports. Dans la mesure où les informations utilisées ici sont tirées de ces rapports, nous reprenons la dénomination utilisée.

⁹²⁶ COSAC, 'Dix-huitième rapport semestriel: Evolution des procédures et pratiques de l'Union européenne relative au contrôle parlementaire', Brussels, 2012, p.6.

⁹²⁷ Id. p.7.

⁹²⁸ KIIVER PHILIPP, 'The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations', (2012) ERA Forum, 535-547. p.545.

⁹²⁹ Le Sénat français soulignait quant à lui en 2007 qu'« il n'est pas toujours facile [...] de tracer la frontière nette entre le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité et celui de la base juridique. » HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la délégation parlementaire pour l'Union européenne sur le dialogue avec la Commission européenne sur la subsidiarité', Sénat, Paris, 2007, p.19.

⁹³⁰ Ces observations faites à propos du Traité constitutionnel s'appliquent sans nul doute encore à l'article 5 TUE qui reproduit strictement le contenu de l'article I-11 Traité constitutionnel.

entre subsidiarité et proportionnalité dans le texte de l'article I-11 est d'ouvrir la porte à un contenu plus substantiel du principe de subsidiarité. Alors que le principe de proportionnalité est établi en détail et avec une jurisprudence complexe et abondante de la Cour, la jurisprudence sur le principe de subsidiarité est extrêmement réduite. Le fait de dissocier les deux pourrait donner plus de poids aux arguments relatifs au principe de subsidiarité y compris dans les argumentations d'ordre juridique. »⁹³¹ Cette remarque, faite en 2006, est toujours valable quant à la rareté de la jurisprudence de la Cour en matière de subsidiarité. Les Parlements nationaux n'ont cependant pas tous suivi cette invitation à éviter un contrôle individuel de chacun des principes et la Commission les confond aussi parfois, comme par exemple dans la proposition Monti II (voir *infra*). En tout état de cause, le principe de proportionnalité contient en lui-même aussi une part de subsidiarité puisque ce principe revêt trois dimensions : en effet, « la question de leur [des mesures] adéquation et de leur nécessité pour atteindre les objectifs de l'Union peuvent se poser de même que celle de leur proportionnalité au sens strict. »⁹³²

Dans une récente contribution, Barbara GUASTAFERRO met en lumière le lien fait par certains Parlements nationaux entre la protection de l'identité nationale contenue à l'article 4-2 TUE et la subsidiarité dont l'évaluation ne se limiterait donc pas à un test de « plus value européenne » (*EU added value*) ou un « test d'efficacité comparée » (*comparative efficiency test*) mais reviendrait plutôt à effectuer un « test de non empiètement » (*non encroachment test*)⁹³³. Cette auteure prend ainsi trois exemples de propositions de la Commission ayant fait l'objet d'avis motivés et de contributions fondées sur le respect de l'identité nationale. Elle conclut en affirmant que ces avis ont été émis pour deux raisons : tout d'abord, pour dénoncer un problème de compétence, les parlements considérant que l'Etat membre disposait d'autonomie réglementaire en la matière et que l'UE allait trop loin dans son action. En outre, l'argument de l'identité nationale est utilisé pour attirer l'attention sur des spécificités nationales et des intérêts économiques nationaux⁹³⁴. En conséquence, il faudrait donc que le test de subsidiarité évalue si l'action de l'UE n'envahit pas trop l'autonomie réglementaire nationale⁹³⁵. Barbara GUASTAFERRO souligne enfin - à juste titre de notre point de vue - que « la nécessité de s'engager dans un dialogue avec les institutions européennes est peut-

JEFFERY CHARLIE & ZILLER JACQUES, *The role of the Committee of the Regions in implementing and monitoring the subsidiarity and proportionality principles in the light of the Constitution for Europe* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006. p.60.

⁹³¹ Id. p.60.

⁹³² Id. p.60. Jacques ZILLER souligne en outre que ces trois dimensions du principe de proportionnalité correspondent à celles utilisées en droit allemand. V. sur ce point son analyse p. 64 et s.

⁹³³ GUASTAFERRO BARBARA, 'Reframing subsidiarity inquiry from an "EU value-added" to an "EU non-encroachment" test? Some insights from National parliaments reasoned opinions', (2013) LUISS - Working paper series, 1-19.

⁹³⁴ Id. p.13.

⁹³⁵ Id. p.13.

être plus forte que la nécessité de protéger les compétences nationales d'une extension de l'action de l'Union européenne. »⁹³⁶

Si une interprétation plus large du contrôle qui doit être mené par les Parlements nationaux incluant la dimension de l'identité nationale leur octroierait les instruments pour une participation plus efficace et qui refléterait sans doute mieux leurs préoccupations, il convient pourtant de se demander si le Mécanisme d'alerte précoce est réellement le lieu de telles observations. En effet, ce serait alors attribuer un rôle de quasi veto aux Parlements, non sur la base d'un problème de compétence mais sur celle de jugements strictement politiques. De fait, le « carton jaune » se fonderait sur des arguments encore plus dissemblables qu'ils ne le sont actuellement, ce qui pose alors la question de la légitimité d'une telle procédure. Sans doute les Parlements nationaux devraient-ils plutôt chercher à renforcer leur influence sur la position adoptée par leur Gouvernement ou sur celle prise par les parlementaires européens car, si l'identité nationale devient un argument suffisant pour tenter d'atteindre le « carton jaune », le risque de blocage ou de retard dans la procédure législative augmente de façon disproportionnée.

C'est pourquoi nous appelons plutôt à l'application d'une définition plus large de la subsidiarité qui suivrait les trois propositions de Philipp KIIVER.

Au-delà de la question de la définition de la subsidiarité, la nature des relations entre Gouvernement et Parlement peut être amenée à jouer un rôle dans l'évaluation parlementaire, un avis motivé étant parfois transmis pour attirer l'attention du Gouvernement sur un désaccord politique et pas seulement pour dénoncer le non respect de l'article 5-3 TUE⁹³⁷.

Par ailleurs, si cette « large » interprétation du concept de subsidiarité facilite le contrôle des Parlements, elle ne résout pas la difficulté de la prise en compte des avis motivés par la Commission.

En effet, au-delà du critère formel - consistant à contrôler la présence de l'affirmation univoque du non-respect de la subsidiarité⁹³⁸ -, comment la Commission doit-elle compter les avis émis s'ils se fondent sur des critères différents ? Elle « examine » en tout cas les avis motivés qui lui sont transmis. Mais quel traitement leur accorde-t-elle ensuite ? Alors qu'elle mise sur la transparence concernant les avis reçus et les réponses qu'elle y apporte, on ignore si elle sélectionne les avis reçus selon qu'ils soulèvent des questions réellement liées à la subsidiarité. Bien entendu, comme elle n'est formellement tenue à rien sinon au réexamen de la proposition (même en cas de « carton jaune »), il

⁹³⁶ Id. p.14.

⁹³⁷ Barbara GUASTAFERRO cite ainsi deux cas où une commission parlementaire italienne a émis un avis motivé pour signaler un manque de consultation par le Gouvernement et un problème politique de l'intervention de l'UE plus qu'un problème de subsidiarité. Id. p.12.

⁹³⁸ Philipp KIIVER insiste sur la nécessité pour les Parlements nationaux d'affirmer clairement que la subsidiarité n'a pas été respectée pour s'assurer que leur avis soit bien pris en compte par la Commission. KIIVER PHILIPP, 'The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations', (2012) ERA Forum, 535-547. p.547.

est possible de penser que l'enjeu pour elle de faire une interprétation extensive de la subsidiarité est dérisoire et qu'elle ne sera donc pas encline à aller au-delà de l'enregistrement automatique des avis motivés. Pourtant, en termes politiques, l'enjeu n'est pas négligeable, la portée de sa réaction face à un nombre réduit d'avis motivés n'étant pas la même - *a priori* - que dans le cas d'un « carton jaune ». Si une définition plus précise ou une quelconque forme de restriction dans le contrôle parlementaire ne paraissent pas être les solutions adaptées, peut-être des indications de la Commission pourraient-elles conduire à un meilleur fonctionnement du Mécanisme. Par exemple, elle pourrait – en coopération avec les Parlements nationaux – prendre position sur la question de la base juridique en tant que critère du respect de la subsidiarité et s'efforcer, quoi qu'il en soit, d'effectuer la meilleure justification possible de son initiative législative.

b. Le moment d'intervention des Parlements nationaux et son champ

L'apport du Mécanisme d'alerte précoce, et donc son attrait pour les Parlements nationaux, sont encore limités par plusieurs aspects formels.

En premier lieu, les propositions législatives examinées, si elles comprennent toutes les propositions quelle que soit l'institution qui en est l'auteur⁹³⁹, elles se limitent d'une part aux propositions affectant des compétences partagées. D'autre part, ce Mécanisme ne s'applique bien sûr que pour les nouvelles propositions législatives, et ce alors que la législation européenne est déjà largement consolidée, et que sur les textes législatifs et non sur d'autres instruments de *soft law*, comme par exemple ceux approuvés dans le cadre du Mécanisme Ouvert de Coopération.

En second lieu, le Mécanisme ne semble pas opérer lorsqu'une proposition modifiée est à nouveau présentée, bien que ces nouvelles propositions soient également transmises aux Parlements nationaux⁹⁴⁰, ce qui est d'autant plus problématique s'agissant d'amendements provoqués par un premier examen de subsidiarité⁹⁴¹.

Le champ d'intervention des Parlements nationaux est donc largement limité.

⁹³⁹ L'article 3 du Protocole n°2 dispose ainsi que « Aux fins du présent protocole, on entend par «projet d'acte législatif», les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif. » et l'article 6 prévoit que « Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. »

⁹⁴⁰ La transmission est prévue à l'article 4 du Protocole n°2. L'article 6 qui ne prévoit que la possibilité de transmettre des avis motivés relatifs aux « projets d'actes législatifs » ne semble pas inclure les projets modifiés.

⁹⁴¹ Philipp KIIVER souligne ce manque de possibilité de contrôler les amendements effectués. KIIVER PHILIPP, 'The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations', (2012) ERA Forum, 535-547. p.540.

Par ailleurs, l'intervention des Parlements nationaux a lieu à la fois trop tardivement et de façon trop précoce. Trop tardivement parce que si les Parlements nationaux espèrent avoir une réelle influence sur le contenu de la proposition, c'est avant qu'elle ne soit présentée qu'ils doivent intervenir, au cours des consultations par exemple. Et de façon trop précoce parce qu'ils s'expriment sur des propositions qui se situent aux prémises du processus législatifs et sont donc susceptibles d'être amendées postérieurement par le Parlement européen et le Conseil.

Ils sont ainsi amenés à effectuer une évaluation de principe du respect du Principe de subsidiarité, évaluant plus le respect de l'esprit de la proposition et son initiative que finalement le respect de la subsidiarité dans toutes ses dispositions.

c. La question du manque de garanties des effets des avis motivés

Outre ce manque de garanties lié au moment de l'évaluation du respect du Principe de subsidiarité, les Parlements nationaux n'ont pas non plus de garantie que leurs avis seront réellement pris en compte⁹⁴².

Cette carence est tout d'abord imputable au fait que la Commission est toujours libre de « modifier, maintenir ou retirer sa proposition » que les seuils du « carton jaune » ou du « carton orange » soient atteints ou pas.

Puis, ce Mécanisme requiert nécessairement un nombre minimum d'avis motivés, ce qui conduit les Parlements nationaux à dépendre les uns des autres sans jamais savoir si, malgré leurs efforts de contrôle, ces seuils seront atteints ; voilà pourquoi les mécanismes de coopération interparlementaire – formels et informels – jouent ici un rôle crucial (voir *infra*).

L'Initiative Barroso semble représenter un palliatif en apportant aux Parlements nationaux un minimum de garanties même lorsque les seuils minimaux ne sont pas atteints mais même, ou plutôt surtout, dans ce cadre-là, la Commission n'est tenue à rien formellement.

Cependant, comme cela a été souligné, si l'on pense à la diversité des critères appliqués par les Parlements nationaux, il ne saurait être envisageable d'avoir un Mécanisme dont les seuils de blocage puissent être facilement atteints car on mettrait ainsi, à terme, la viabilité du système législatif européen en danger, et encouragerait les Parlements nationaux à soumettre des avis motivés non fondés sur la subsidiarité. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le Parlement

⁹⁴² Cependant, l'attribution d'un droit de veto aux Parlements nationaux était absolument exclue car équivalent pour le Conseil à une perte de sa légitimité et le Conseil est, d'après l'article 12, un des piliers de la légitimité démocratique de l'Union ce qui aurait modifié l'équilibre institutionnel européen. V. sur cette impossibilité : SCHÜTZE ROBERT, 'Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the safeguards of federalism?', (2009) 69 The Cambridge Law Journal, 525-536. p.530-531.

européen examine, au travers de sa commission Affaires juridiques (JURI), la teneur réelle des avis transmis et leur congruence avec la définition de subsidiarité⁹⁴³.

Ces critiques doivent donc être nuancées en raison du caractère politique du contrôle mais aussi de la position de la Commission, organe non élu démocratiquement et dont les propositions doivent encore nécessairement être approuvées par les membres du Parlement européen et du Conseil une fois la proposition effectuée.

Il faut en effet s'interroger sur la capacité politique réelle de la Commission à maintenir une proposition sans la modifier aucunement alors qu'elle aurait fait l'objet d'une large opposition parlementaire, déclenchant - ou pas - la procédure du « carton jaune ». Cette position apparaîtrait d'ailleurs d'autant plus difficile à tenir si des Parlements d'Etats, qui pèsent davantage aujourd'hui dans le système institutionnel européen, étaient impliqués.

Enfin, si l'on admet que la Commission souhaite pour asseoir sa légitimité renforcer son dialogue avec les Parlements nationaux par tous les moyens, il semble encore moins probable que, face à une fronde parlementaire, elle campe sur sa position : le retrait d'une proposition n'implique d'ailleurs en rien qu'elle ne puisse la présenter à nouveau si elle le souhaite.

B. Difficultés (remédiables ?) créées par la mise en œuvre du Mécanisme

Au-delà des déficiences structurelles du Mécanisme d'alerte précoce existent certaines difficultés, peut-être remédiables, liées à la mise en œuvre du Mécanisme.

Ces difficultés sont liées à la durée (a), aux seuils requis (b) et aux ressources nécessaires pour mener à bien le contrôle (c).

a. La question de la durée

La durée réservée pour l'examen du Principe de subsidiarité est une des caractéristiques du Système d'alerte précoce qui a été la plus critiquée.

Si le Traité de Lisbonne apporte une amélioration par rapport au Traité constitutionnel, puisqu'il a prolongé sa durée à 8 semaines au lieu de 6, la question de savoir si les Parlements ont malgré tout suffisamment de temps pour mener à bien leur contrôle demeure.

En effet, deux ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, dix des 40 Chambres estimaient que ce délai était « insuffisant ou problématique » alors que 24 le considéraient comme satisfaisant,

⁹⁴³ Echange de courriers électroniques avec Federico BOSCHI ORLANDINI, membre de la Direction pour les Relations avec les Parlements nationaux (15.5.2013).

certaines émettant quand même certaines réserves⁹⁴⁴ ; c'est donc une minorité qui ne se trouve pas encore satisfaite. Outre le fait que les Parlements ont désormais mis en place des procédures qui leur permettent de respecter le temps imparti, peut-être ces réponses positives s'expliquent-elles également par le fait que le délai commence après l'envoi de la lettre de saisine par la Commission, c'est-à-dire une fois que toutes les versions linguistiques sont disponibles. Les parlements qui commencent leur examen auparavant disposent donc de plus de temps.

Par ailleurs, si l'article 6 du Protocole n°2 ne prévoit pas de procédure d'urgence, l'article 4 du Protocole n°1 dispose lui qu' « Un délai de huit semaines est observé entre le moment où un projet d'acte législatif est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles de l'Union et la date à laquelle il est inscrit à l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre d'une procédure législative. **Des exceptions sont possibles en cas d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position du Conseil.** »⁹⁴⁵

Philipp KIIVER déduit de la mention de cette procédure d'urgence dans le Protocole n°1 la possibilité que le Système d'alerte précoce puisse ne pas être activé⁹⁴⁶ ; il est vrai qu'aucune référence n'est faite aux conséquences de cette procédure d'urgence, ni même à ses modalités d'application. Si les Parlements estimaient que l'urgence les a injustement privés de leur possibilité de contrôler le respect de la Subsidiarité, ils pourraient assurément présenter un recours.

D'autre part, le Système d'alerte précoce a pu être accusé de rallonger inutilement le processus législatif européen⁹⁴⁷. Mais si l'on prend en compte sa durée totale en incluant la phase de consultation, force est de constater que huit semaines supplémentaires ne font finalement pas grande différence.

Quant à la prolongation éventuelle de ce délai qui, à terme, finirait par avoir une influence sur le processus législatif, il faut surtout se demander si elle faciliterait réellement la tâche des Parlements nationaux. Il apparaît en effet que s'ils découvrent la proposition étudiée au moment de sa transmission par la Commission, quelques semaines supplémentaires ne permettront pas réellement de faciliter leur contrôle. Il est bien plus utile que les Parlements étudient le Programme de travail annuel de la Commission et repèrent au préalable les initiatives qui leur semblent être potentiellement les plus problématiques : c'est pourquoi, nous préconisons plutôt cette solution que celle d'un allongement du délai accordé pour le contrôle.

⁹⁴⁴ COSAC, 'Seizième rapport semestriel sur les procédures et pratiques de l'UE', 2011, p.7.

⁹⁴⁵ Nous soulignons.

⁹⁴⁶ KIIVER PHILIPP, 'The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations', (2012) ERA Forum, 535-547. p.541.

⁹⁴⁷ ARANDA ÁLVAREZ ELVIRO, 'La Alerta Temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española', (2013) Revista de Derecho Comunitario europeo, 101-153. p.114.

b. *La question des seuils requis*

Une autre difficulté de la mise en œuvre du Système d'alerte précoce découle des seuils à atteindre pour son activation : un tiers, ou un quart des voix lorsqu'il s'agit d'un projet présenté sur la base de l'article 76 TFUE relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, pour qu'il y ait « carton jaune », la moitié des voix pour un « carton orange ». Ces seuils apparaissent d'autant plus élevés que les Parlements ne disposent que de huit semaines pour effectuer leur contrôle et se coordonner (voir *infra* sur la coopération interparlementaire). D'aucuns ont pu aussi critiquer le fait que le Protocole n°2 traite les Parlements nationaux comme un tout, comme un organe supplémentaire⁹⁴⁸, sans prendre en compte les disparités qui existent au niveau national⁹⁴⁹. Mais c'est bien là le propre de l'Union qui ne s'attache pas au détail des disparités nationales.

En dépit de cela, nous estimons que le seuil ne peut être abaissé sans risque que ne se produisent de trop fréquents blocages. Le veto suspensif attribué aux Parlements nationaux sous forme de « carton jaune » n'a pas pour finalité d'empêcher totalement la Commission de légiférer. Et les Parlements nationaux qui estimeraient que leur voix n'a pas suffisamment été prise en compte peuvent chercher à faire entendre leur opinion au moment des négociations au Conseil ou, mieux encore, en coopérant avec les membres du Parlement européen. Un abaissement des seuils finirait par produire un résultat peu représentatif et il est souhaitable que les Parlements nationaux continuent d'exercer leur influence en matière européenne par des voies plus classiques que sont le contrôle gouvernemental, la transcription des mesures européennes au niveau national et la ratification des Traités⁹⁵⁰. Il convient également qu'ils renforcent aussi leur coopération avec les eurodéputés qui sont désormais co-législateurs.

c. *Les ressources nécessaires*

Le Système d'alerte précoce nécessite, d'autre part, un investissement considérable en ressources parlementaires.

⁹⁴⁸ Philipp KIIVER avance qu'ils pourraient devenir un « Conseil d'Etat pour l'Europe ». KIIVER PHILIPP, 'The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: the National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe', (2011) 1 European Law Review, 98-108. et Ian COOPER une « troisième chambre virtuelle » COOPER IAN, 'A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon', (2011) 7 ARENA Working Paper, 1-28..

Adam CYGAN se réfère lui à un « bloc horizontal proactif » qui nous semble être une qualification plus juste parce que le Système d'alerte précoce ne fait qu'exiger une majeure collaboration des Parlements nationaux sans leur donner plus de pouvoirs collectifs que celui d'essayer d'opposer leur veto en matière de subsidiarité et, en cela, ils ne sauraient être qualifiés d'organe à proprement parler. CYGAN ADAM JAN, 'The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The impact of the Treaty of Lisbon on National parliaments', (2011) 36 European Law Review, 480-499. p. 491.

⁹⁴⁹ KIIVER PHILIPP, 'The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: the National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe', (2011) 1 European Law Review, 98-108. p. 102.

⁹⁵⁰ Id. p.10.

Pour que le contrôle soit efficace, il faut en effet que les parlementaires aient à leur disposition des services administratifs importants et compétents, et qu'ils puissent eux-mêmes consacrer suffisamment de temps à l'examen des documents transmis. Ainsi, les parlements dont les services administratifs sont les plus développés sont avantagés par rapport aux parlements aux ressources limitées, et ce constat s'applique *a fortiori* aux parlements régionaux dont les garanties de voir leur opinion prise en compte sont, de surcroît, encore plus réduite, comme déjà souligné.

Pour ces raisons, nous partageons l'affirmation de Thomas CHRISTIANSEN, Anna-Lena HÖGENAUER et Christine NEUHOLD qui considèrent «qu'alors que l'implication majeure des Parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union avait pour objectif de réduire le 'déficit démocratique', il conduit plutôt à la création de nouveaux réseaux bureaucratiques et donne des pouvoirs plus étendus aux acteurs administratifs plutôt qu'aux représentants élus.»⁹⁵¹ Ces auteurs poursuivent en alertant sur les dangers de cette pratique car «si l'on tient compte de la complexité et de la transparence réduite découlant de l'inclusion d'un nouvel ensemble d'institutions dans le processus décisionnel de l'Union, le potentiel que les modifications du Traité apportent une amélioration notable par rapport au 'déficit démocratique' semble être remis en question.» Il faudra attendre, pour en juger, le résultat de leurs analyses empiriques, attendu en 2014. Mais, peut-être, cette participation administrative n'est-elle pas si négative qu'il y paraît si elle permet *in fine* une participation et un contrôle parlementaires plus fréquents et de meilleure qualité car mieux informés. Quand bien même le Mécanisme d'alerte précoce n'aurait pour conséquence que l'établissement d'un dialogue entre administrateurs des Parlements nationaux et de la Commission européenne, il constituerait déjà un rapprochement utile entre ces deux sphères qui, traditionnellement, communiquent peu.

C. Le Premier Carton jaune : l'exception qui confirme la règle ?

A expiration du délai imparti pour le contrôle du Principe de subsidiarité de la proposition de Règlement « Monti II » (Proposition de règlement relatif à l'exercice du droit à mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services - COM(2012) 130 final, 21.3.2012), le 22 mai 2012, 12 avis motivés avaient été transmis⁹⁵². 7 d'entre eux émanant de parlements unicaméraux, c'est un total de 19 voix qui était ainsi atteint, le seuil d'un

⁹⁵¹ CHRISTIANSEN THOMAS, et al., 'National parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization?', (2012) OPAL Online Paper Series, 1-26. p.19.

⁹⁵² Il faut noter que le Sénat tchèque a adopté un avis motivé mais en dehors du délai imparti, et le Sénat polonais et l'Assemblée nationale slovène ont exprimé leur désaccord quant à l'adoption de la proposition mais pas en se fondant sur le critère de subsidiarité. Ce sont donc 14 Chambres sur 40 qui se sont formellement exprimées contre cette proposition.

tiers des 54 voix (18) étant pour la première fois dépassé. Il y avait donc « carton jaune » et le Mécanisme d'alerte précoce, dont beaucoup avaient mis en doute l'efficacité réelle, était activé⁹⁵³.

Cette proposition visait « à définir plus clairement les principes généraux et les règles applicables au niveau de l'UE en ce qui concerne l'exercice du droit fondamental de mener des actions collectives dans le cadre de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement, y compris la nécessité de concilier en pratique ces droits et libertés dans les situations transfrontières. »⁹⁵⁴ dans un contexte d'intenses débats suscités par les arrêts *Viking* et *Laval*⁹⁵⁵. En effet, « La jurisprudence de la Cour interprétant la directive et les dispositions du traité dans les affaires Viking et Laval a mis en évidence les tensions sous-jacentes entre la libre prestation des services et la liberté d'établissement, d'une part, et l'exercice de droits fondamentaux tels que le droit à la négociation collective et le droit à l'action syndicale, d'autre part. »⁹⁵⁶

La Commission envisage ensuite plusieurs solutions pour remédier à ce problème, insistant en particulier sur la nécessité de remédier à « Une insécurité juridique persistante [qui] pourrait entraîner une perte du soutien apporté au marché unique par une part importante des parties prenantes et créer un environnement hostile pour les entreprises, pouvant s'accompagner de comportements protectionnistes. »⁹⁵⁷ C'est d'ailleurs ce même critère de l'insécurité juridique qui la conduit à finalement préférer une proposition de règlement à d'autres instruments non contraignants⁹⁵⁸.

La Commission choisit la clause de flexibilité (art. 352 TFUE) comme base juridique, ce qui sera critiqué par certains parlements. Elle ne justifie pas réellement son choix dans un premier temps, se bornant à déclarer simplement que « L'article 352 du TFUE (dont l'usage est réservé aux situations dans lesquelles les traités ne prévoient pas les pouvoirs requis pour mettre en œuvre les actions nécessaires, dans le cadre des politiques définies par les traités et pour atteindre l'un des objectifs visés par ces derniers) est la base juridique appropriée pour la mesure proposée. »⁹⁵⁹

⁹⁵³ Philipp KIIVER soutient néanmoins que la proposition COM (2009) 154 final pour un règlement du Parlement européen et du Conseil sur la juridiction, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen, objet du huitième test-pilote de la COSAC avait déjà atteint le seuil de 20 avis motivés si l'on examine le contenu des avis transmis. KIIVER PHILIPP, 'The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations', (2012) ERA Forum, 535-547. p.543.

⁹⁵⁴ COM(2012) 130 final, 21.3.2012 p. 11.

⁹⁵⁵ V. sur le contexte de la proposition l'excellente analyse de Federico FABBRINI et Katarzyna GRANAT : FABBRINI FEDERICO & GRANAT KATARZYNA, "'Yellow card, but not foul": The role of the National parliaments under the subsidiarity Protocol and the Commission proposal for an EU Regulation on the right to strike', (2013) 50 Common Market Law Review, 115-144. p. 125 et s.

⁹⁵⁶ Analyse d'impact. COM(2012) 130 final, 21.3.2012 p. 9.

⁹⁵⁷ Analyse d'impact. COM(2012) 130 final, 21.3.2012 p. 10.

⁹⁵⁸ Analyse d'impact. COM(2012) 130 final, 21.3.2012 p. 10.

⁹⁵⁹ Base juridique. COM(2012) 130 final, 21.3.2012 p. 11.

En revanche, dans son analyse des principes de subsidiarité et de proportionnalité, elle précise qu' « Étant donné que le traité ne prévoit pas explicitement les pouvoirs requis, le présent règlement se fonde sur l'article 352 du TFUE. [Et que] L'article 153, paragraphe 5, du TFUE exclut le droit de grève des domaines qui peuvent être réglementés dans l'ensemble de l'UE par des directives imposant des normes minimales. Or, les arrêts de la Cour montrent clairement que le fait que l'article 153 ne s'applique pas au droit de grève ne signifie pas, en tant que tel, que l'action collective est exclue du champ d'application du droit de l'UE. »⁹⁶⁰

La Commission justifie donc son action et réfute toute contradiction avec l'article 153-5 TFUE dont le contenu pourrait néanmoins mettre en doute légitimement sa compétence⁹⁶¹. Comme le

⁹⁶⁰ Principes de subsidiarité et de proportionnalité. COM(2012) 130 final, 21.3.2012 p. 12.

⁹⁶¹ Article 153 TFUE (ex-article 137 TCE)

« 1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151, l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants:

- a) l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs;
- b) les conditions de travail;
- c) la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs;
- d) la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail;
- e) l'information et la consultation des travailleurs;
- f) la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, sous réserve du paragraphe 5;
- g) les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union;
- h) l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 166;
- i) l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail;
- j) la lutte contre l'exclusion sociale;
- k) la modernisation des systèmes de protection sociale, sans préjudice du point c).

2. À cette fin, le Parlement européen et le Conseil:

- a) peuvent adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres;
- b) peuvent arrêter, dans les domaines visés au paragraphe 1, points a) à i), par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres. Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contraindraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises.

Le Parlement européen et le Conseil statuent conformément à la procédure législative ordinaire après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Dans les domaines visés au paragraphe 1, points c), d), f) et g), le Conseil statue conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et desdits Comités.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission après consultation du Parlement européen, peut décider de rendre la procédure législative ordinaire applicable au paragraphe 1, points d), f) et g).

3. Un État membre peut confier aux partenaires sociaux, à leur demande conjointe, la mise en œuvre des directives prises en application du paragraphe 2 ou, le cas échéant, la mise en œuvre d'une décision du Conseil adoptée conformément à l'article 155.

Dans ce cas, il s'assure que, au plus tard à la date à laquelle une directive ou une décision doit être transposée ou mise en œuvre, les partenaires sociaux ont mis en place les dispositions nécessaires par voie d'accord, l'État membre concerné devant prendre toute disposition nécessaire lui permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par ladite directive ou ladite décision.

4. Les dispositions arrêtées en vertu du présent article:

— ne portent pas atteinte à la faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale et ne doivent pas en affecter sensiblement l'équilibre financier;

soulignent Federico FABBRINI et Katarzyna GRANAT, « le raisonnement de la Commission pour éviter l'interdiction de l'article 153(5) TFUE paraît être particulièrement formaliste. La Commission a interprété cette disposition comme excluant uniquement l'harmonisation des droits du travail, laissant intacts les pouvoirs de l'UE de 'définir plus clairement les principes généraux et les règles applicables au niveau de l'UE en ce qui concerne l'exercice du droit fondamental de mener des actions collectives dans le cadre [du Marché Unique]»⁹⁶²

Ces auteurs mettent en outre en évidence l'origine de l'article 153-5 TFUE, issu de la volonté de certains Etats membres de protéger leur système particulièrement protecteur dans ce domaine, tout en faisant valoir que les arrêts *Viking* et *Laval* ont de toute façon déjà passé outre la barrière de l'article 153-5 TFUE, devenu de fait obsolète⁹⁶³.

De surcroît, la proposition est strictement fidèle à la jurisprudence de la Cour de Luxembourg en cela qu'elle admet que les droits sociaux ne sont pas absolus et affirme ainsi que « Le fait que le statut des droits fondamentaux et celui de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services soient généralement placés sur un pied d'égalité implique que ces libertés sont susceptibles d'être restreintes pour protéger les droits fondamentaux, mais aussi que l'exercice de ces libertés peut justifier une restriction à l'exercice effectif des droits fondamentaux. »⁹⁶⁴

Certains parlements, comme le *Sejm* polonais ou la *Chambre des Députés* luxembourgeoise, ont ainsi remis en cause – à juste titre de notre point de vue – la valeur ajoutée de ce Règlement qui ne fait que confirmer dans son article 2 le caractère non absolu du droit de grève et de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services, réaffirmant la nécessité d'effectuer un test de proportionnalité : « L'exercice de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services énoncées par le traité respecte le droit fondamental de mener des actions collectives, y compris le droit ou la liberté de faire grève, et, inversement, l'exercice du droit fondamental de mener des actions collectives, y compris le droit ou la liberté de faire grève, respecte ces libertés économiques. »

Les Mécanismes de règlement des conflits (art. 3) ne paraissent pas non plus être réellement convaincants : « il n'est pas clair dans quelle mesure ces procédures auraient été appliquées uniformément au travers l'UE jusqu'à ce que les partenaires sociaux soient parvenus à un accord

— ne peuvent empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes compatibles avec les traités.

5. Les dispositions du présent article ne s'appliquent ni aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au droit de grève, ni au droit de lock-out. » [Nous soulignons].

⁹⁶² FABBRINI FEDERICO & GRANAT KATARZYNA, "Yellow card, but not foul": The role of the National parliaments under the subsidiarity Protocol and the Commission proposal for an EU Regulation on the right to strike', (2013) 50 Common Market Law Review, 115-144. p.133.

⁹⁶³ Id. p.133.

⁹⁶⁴ Relation entre les droits fondamentaux et les libertés économiques — principes généraux. COM(2012) 130 final, 21.3.2012 p. 13.

sur un régime contractuel de règlement extrajudiciaire des différends propres dans le cas des conflits de travail transnationaux. »⁹⁶⁵

Par ailleurs, à l'article 4, cette proposition prévoit la création d'un Mécanisme d'alerte prévoyant que « Chaque fois qu'il se trouve confronté à des actes ou à des circonstances graves qui portent atteinte à l'exercice effectif de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services et qui sont de nature à perturber fortement le bon fonctionnement du marché intérieur, à nuire gravement à son système de relations du travail ou à entraîner des troubles sociaux considérables sur son territoire ou sur le territoire d'autres États membres, l'État membre concerné en informe immédiatement, par voie de notification, l'État membre d'établissement ou d'origine du prestataire de services et/ou les autres États membres concernés, ainsi que la Commission. » De surcroît, « Le ou les États membres concernés répondent dans les meilleurs délais aux demandes d'informations émanant de la Commission et des autres États membres à propos de la nature de l'entrave ou du risque d'entrave. Toute information que se transmettent les États membres est également communiquée à la Commission. »

Cette disposition peut être critiquée à plusieurs égards.

En premier lieu, on peut se demander jusqu'où la participation de la Commission à ce Mécanisme est justifiée dans la mesure où la compétence de soutien de l'Union en matière sociale exclut, d'après l'article 153-5 TFUE, le droit de grève.

En second lieu, - et c'est là la critique la plus appuyée - cet article détonne par son caractère particulièrement vague, ne définissant, entre autres, ni par quel biais l'information doit être transmise, ni le délai dans lequel l'alerte doit être donnée, ni surtout ce qu'il faut entendre par « actes ou circonstances graves ».

Le caractère par trop généraliste de cette disposition ne lui est, en outre, pas limité puisque c'est toute la proposition de Règlement qui en souffre, Règlement d'ailleurs surprenant par sa brièveté - cinq articles s'étendant sur deux pages seulement - si l'on pense à l'importance de l'objectif fixé et à sa sensibilité pour les États membres et leurs acteurs sociaux. À ce titre, l'article 2 qui vise pourtant à énoncer les Principes généraux de ce Règlement ne fait finalement que se limiter à répéter la démarche de la Cour de Justice en rappelant le caractère non absolu du droit de grève et de la liberté d'établissement et la nécessité de leur appliquer le test de proportionnalité !

Une fois le contenu de la proposition étudié, il faut maintenant s'intéresser aux douze avis motivés transmis⁹⁶⁶.

⁹⁶⁵ FABBRINI FEDERICO & GRANAT KATARZYNA, "Yellow card, but not foul": The role of the National parliaments under the subsidiarity Protocol and the Commission proposal for an EU Regulation on the right to strike', (2013) 50 Common Market Law Review, 115-144. p.134.

⁹⁶⁶ V. tableau Annexe 3. Seuls 11 des 12 avis seront analysés ici pour des raisons de compréhension linguistique.

Les avis motivés ont majoritairement soulevé des objections de trois types. Sept d'entre eux ont critiqué l'absence de nécessité et de valeur ajoutée de l'action proposée par la Commission, sept ont également jugé la justification de la Commission insuffisante alors que sept des onze avis analysés rejetaient le bien-fondé du choix de l'article 352 TFUE comme base juridique ou estimaient que l'Union ne pouvait réguler le droit d'action collective eu égard à l'exclusion contenue à l'article 153-5 TFUE⁹⁶⁷.

Hormis la question de la base juridique, dont l'assimilation à la subsidiarité n'est pas automatique, la majorité des arguments avancés sont bien fondés sur la subsidiarité même si d'autres, qui ne le sont pas, sont souvent mentionnés.

Il nous faut marquer un désaccord partiel avec l'argument avancé par Federico FABBRINI et Katarzyna GRANAT qui affirment que les Parlements sont allés au-delà du rôle qui leur est assigné par le Protocole n°2 d'un contrôle de subsidiarité dans un sens strict en évoquant des aspects tels que la base juridique, la violation du principe de proportionnalité ou la subsidiarité⁹⁶⁸. Ils prétendent même que « l'outil offert par le Traité de Lisbonne – contrôle du principe de *subsidiarité* – semble avoir été utilisé de façon abusive. » Ils poursuivent en indiquant que « En fait, un outil approprié pour les raisons invoquées par les parlements dans ce cas aurait été le dialogue politique avec la Commission. », et évoquent la possibilité d'une influence plus tardive par le biais de leurs ministres au Conseil. Ils vont même jusqu'à affirmer que « ...les parlements nationaux ne pouvaient pas trouver d'arguments pour attaquer la proposition de la Commission pour des raisons de subsidiarité car la proposition *était* compatible avec le principe de subsidiarité »!⁹⁶⁹

De notre point de vue, cette critique est trop entière pour plusieurs raisons.

Concernant la prétendue absence de violation du Principe de subsidiarité, nous estimons que les Parlements nationaux peuvent légitimement émettre des réserves et demander une meilleure justification dans la mesure où celle fournie par la Commission est extrêmement brève, se bornant à affirmer que « L'objectif du règlement qui consiste à définir plus précisément les principes généraux et les règles de l'UE applicables à l'exercice du droit fondamental de mener une action syndicale dans le cadre de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement, y compris la nécessité de les concilier en pratique dans les situations transfrontières, **ne peut être atteint individuellement par les États membres et exige d'entreprendre une action à l'échelle de**

⁹⁶⁷ Il est intéressant de noter que l'*Assembleia da República* portugaise affirme que cette proposition ne respecte pas la tradition constitutionnelle portugaise, ce qui serait en adéquation avec la proposition d'inclure cette dimension avancée par Barbara GUASTAFERRO. Opinion : <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/ptass.do.p.5> (19.05.2013).

⁹⁶⁸ FABBRINI FEDERICO & GRANAT KATARZYNA, "'Yellow card, but not foul': The role of the National parliaments under the subsidiarity Protocol and the Commission proposal for an EU Regulation on the right to strike", (2013) 50 Common Market Law Review, 115-144. p. 136.

⁹⁶⁹ Id. p.138-139.

l'Union européenne. »⁹⁷⁰ La Commission ne démontre pas ici avoir pris en compte les deux dimensions du respect de la subsidiarité : que les Etats membres ne puissent atteindre l'objectif défini et que l'Union puisse le faire de façon plus efficace. Elle se limite à une simple affirmation.

Plus avant, la Commission déclare encore que « Le contenu de la proposition, quant à lui, garantit également le respect du principe de subsidiarité en reconnaissant le rôle que jouent les juridictions nationales lorsqu'elles établissent les faits et vérifient si les actions engagées poursuivent des objectifs qui constituent un intérêt légitime, **sont propres à garantir la réalisation de ces objectifs et n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour les atteindre.** »⁹⁷¹ Elle reconnaît aussi l'importance des législations et des procédures nationales actuelles en matière d'exercice du droit de grève, y compris les institutions de règlement extrajudiciaire des conflits, qui ne seront ni modifiées ni lésées. En effet, la proposition n'établit pas un mécanisme de règlement amiable des conflits du travail au niveau national qui viserait à instaurer une forme de contrôle préjudiciel des actions syndicales (comme le suggère le rapport Monti de 2010); elle se borne à définir le rôle des mécanismes de règlement amiable existant dans plusieurs États membres. » Il nous semble ici qu'en réalité ce que la Commission examine est plutôt le respect de la proportionnalité – le fait qu'elle ne va pas au-delà que de ce qui est strictement nécessaire – que celui de la subsidiarité.

La justification de la Commission ne saurait donc être considérée comme satisfaisante car une simple affirmation ne suffit pas à démontrer le bien-fondé de son initiative et ne répond en aucun cas à sa politique de « Mieux légiférer ». L'article 5 du Protocole n°2 prescrit en outre que « Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre. »

Il ressort indubitablement de la lecture de cet article que la Commission n'a pas respecté ses obligations⁹⁷².

⁹⁷⁰ Nous soulignons.

⁹⁷¹ Nous soulignons.

⁹⁷² Philipp KIIVER met ainsi en avant le fait qu'il «est absolument légitime de déclarer qu'une justification insuffisante est une violation du principe de subsidiarité ». KIIVER PHILIPP, 'The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations', (2012) ERA Forum, 535-547. p.545.

En tout état de cause, et quand bien même il apparaîtrait qu'effectivement la Commission justifie son action dans le contenu de la proposition – ce qui n'est, de notre avis pas non plus le cas ici pour toutes les raisons déjà énoncées – cette justification ne pourrait être jugée suffisante dans la mesure où la Commission est dans l'obligation de justifier formellement son initiative aux regards de la subsidiarité, de la proportionnalité et de la base juridique. Ici, seul l'aspect de la proportionnalité semble avoir reçu une justification suffisante.

En revanche, nous partageons avec F. FABBRINI et K. GRANAT l'opinion selon laquelle, au-delà de l'élément de compétence et de celui de la justification, dans la mesure où le fonctionnement du Marché Commun était affecté, et où des éléments transfrontaliers étaient susceptibles d'être présents, l'échelle européenne est bien celle qui est la plus à même de permettre de réguler cette question et justifierait l'adoption de cette mesure d'un point de vue de la subsidiarité⁹⁷³.

Ainsi, la participation des Parlements nationaux a donc permis d'attirer l'attention de la Commission sur la nécessité de justifier son action, en particulier s'agissant de questions aussi sensibles dans la politique nationale que celle, indubitablement, des droits sociaux. Elle traduit aussi « l'ampleur des désaccords existant au niveau européen quant à l'équilibre à trouver entre les droits sociaux et les libertés fondamentales de marchés »⁹⁷⁴ Sur ce point, il n'y a pas de doutes car « Monti II ne représentait guère plus qu'un essai de clarifier la loi sans la changer. »⁹⁷⁵

Par ailleurs, s'il nous faut reconnaître le bien-fondé du rejet des avis motivés qui avancent des arguments en lien avec le principe de proportionnalité ou la teneur de la proposition, il n'en va pas de même pour ceux qui se fondent sur l'absence de base juridique.

En effet, dès lors que les Parlements nationaux estiment que la Commission n'a même pas de compétence pour effectuer cette proposition, y a-t-il vraiment une question de subsidiarité ? La subsidiarité, de fait, revient à déterminer laquelle des entités, nationale ou européenne, doit réguler une compétence partagée. C'est pourquoi nous soutenons que l'interprétation de la Commission qui a compté parmi les avis motivés ceux qui se référaient à une absence de compétence est juste⁹⁷⁶. Si la Commission n'avait pas de compétence pour effectuer cette proposition, il ne pouvait y avoir de respect de la subsidiarité⁹⁷⁷.

⁹⁷³ FABBRINI FEDERICO & GRANAT KATARZYNA, "Yellow card, but not foul": The role of the National parliaments under the subsidiarity Protocol and the Commission proposal for an EU Regulation on the right to strike', (2013) 50 Common Market Law Review, 115-144. p.140.

⁹⁷⁴ BARRETT GAVIN, 'Monti II: The subsidiarity review process comes of age...or then again maybe it doesn't', (2012) 19 Maastricht Journal of European and Comparative law, 595-600. p.599.

⁹⁷⁵ Id. p.599.

⁹⁷⁶ Nous remercions Bruno de Witte pour avoir attiré notre attention sur ce point.

⁹⁷⁷ Philipp KIIVER affirme ainsi clairement : "Sans compétence l'Union est incapable de mieux atteindre un but que les Etats membres, en conséquence sans compétence le verdict de la subsidiarité ne peut jamais être positif." KIIVER PHILIPP, 'The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations', (2012) ERA Forum, 535-547. p.545.

Néanmoins, cette conclusion ne doit malgré tout pas occulter les risques d'une interprétation trop généreuse par la Commission des avis transmis. Le Système d'alerte précoce tel qu'il est défini au Protocole n°2 ne garantit aux Parlements nationaux que la possibilité d'émettre un avis en matière de subsidiarité, le principe de proportionnalité, pourtant également objet de ce Protocole n°2, demeurant strictement exclu⁹⁷⁸. Si la Commission a donc choisi d'accepter tout type de commentaires, c'est de sa propre initiative dans le cadre du Dialogue politique et, effectivement, les observations des Parlements nationaux n'ont pas à être pris en compte dans le cadre du Mécanisme défini au Protocole n°2.

Pourtant, au vu des difficultés à parvenir à une réelle définition de la subsidiarité, et compte tenu de sa forte teneur politique, la décision de la Commission, dans le cadre du premier « carton jaune », de ne pas s'arrêter à la référence à la subsidiarité - ou à son absence dans les avis reçus - et, *a fortiori*, de retirer la proposition sans opposer aucune difficulté, peut paraître justifiée ; l'article 352 TFUE appelant à une décision à l'unanimité, les chances de succès de cette proposition étaient de toutes façons fortement compromises.

La rétractation de la Commission trois mois après le « carton jaune » se fit sans aucune lutte, même si elle affirme encore qu'elle « n'a constaté aucune violation du principe de subsidiarité » après avoir « examiné avec attention les arguments avancés par les parlements nationaux dans leurs avis motivés et [...] pris acte du fait que les craintes exprimées concernaient plus particulièrement la valeur ajoutée du projet de règlement, la base juridique retenue, la compétence de l'UE pour légiférer dans ce domaine, les implications du principe général énoncé à l'article 2 et les références au principe de proportionnalité [...] ainsi qu'à l'égalité d'accès aux mécanismes de règlement des conflits et au mécanisme d'alerte. »⁹⁷⁹ Elle fait donc seulement état de la variété des arguments avancés et « reconnaît qu'il est peu probable que sa proposition obtienne du Parlement européen et du Conseil l'appui politique nécessaire à son adoption ».

Sa justification et sa rédaction rapides ainsi que la base juridique choisie pourraient laisser à penser que cette proposition ne tenait pas réellement à cœur à la Commission et répondait simplement à une promesse de campagne du Président Barroso⁹⁸⁰.

⁹⁷⁸ L'article 6 du Protocole n°2 est absolument sans équivoque : « Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause **n'est pas conforme au principe de subsidiarité**. » Nous soulignons.

⁹⁷⁹ COMMISSION EUROPEENNE, 'Lettre adressée au Sénat français en vue du retrait de la proposition COM (2012) 130 final', 2012,

⁹⁸⁰ Sur la promesse : RICARD PHILIPPE, 'Douze Parlements nationaux adressent un "carton jaune" à la Commission européenne', in, Le Monde 29.05.2012).

Mais une autre interprétation pourrait être que les modifications de l'article 352 TFUE, ex 308 TCE - qui prévoit désormais que soit poursuivi un des « objectifs des Traités », et non plus seulement « de la Communauté », et qui requiert maintenant l'approbation du Parlement européen - soient passées inaperçues. Alors, les articles 114 TFUE (rapprochement des législations) et 153-5 TFUE ne pouvant s'appliquer, et l'article 115 TFUE ne permettant que l'adoption de directives – dont la Commission a estimé qu'elles ne garantissaient pas la sécurité juridique – c'est tout naturellement que l'article 352 TFUE a été choisi.

Quelle qu'ait été la motivation de la Commission, la conséquence demeure la même : le « carton jaune » des parlements nationaux a bien repoussé l'adoption de cette mesure qui n'a d'ailleurs pas été incluse dans le Programme de travail de la Commission pour l'année 2013. Les prochaines élections européennes ayant lieu en 2014, il est probable qu'elle ne figurera pas non plus dans le prochain Programme annuel. En cela, les Parlements nationaux ont obtenu au moins un sursis, à défaut de la garantie de l'abandon définitif de la proposition.

La portée de ce premier « carton jaune » quant à sa valeur pour démontrer l'efficacité du Mécanisme d'alerte précoce doit donc être relativisée compte tenu, en premier lieu, du contexte très particulier dans lequel cette proposition était faite, concernant la matière qu'elle prétendait réguler, la base juridique choisie mais aussi la qualité du texte soumis.

En second lieu, il convient de se demander si la Commission acceptera toujours si largement les avis motivés qui ne se réfèrent pas en réalité à la subsidiarité ou si elle a peut-être choisi ici de faire preuve de largesse pour démontrer aux Parlements, d'une part, l'efficacité du Mécanisme et, d'autre part, sa volonté de les écouter, cherchant ainsi à éloigner la tentation d'abandonner un examen dont les effets sont *a priori* si peu garantis. Pour Gavin BARRETT, se félicite que le retrait de la Commission ait pu être interprété par les Parlements nationaux comme une victoire propre : leur intérêt pour les affaires européennes s'en trouve aiguisé!⁹⁸¹

Par contre, ce qui est certain c'est bien « qu'un réel dialogue avec les parlements nationaux sur le sujets de la subsidiarité ne s'est pas matérialisé »⁹⁸² !

D. Conclusion

⁹⁸¹ BARRETT GAVIN, 'Monti II: The subsidiarity review process comes of age...or then again maybe it doesn't', (2012) 19 Maastricht Journal of European and Comparative law, 595-600.. F. FABBRINI et K. GRANAT considèrent pour leur part que la décision de la Commission de retirer sa proposition sans difficultés est au contraire un mauvais choix stratégique, certains parlements nationaux ayant affirmé que la proposition avait été retirée sur la base de leurs avis raisonnés et non par crainte de ne pas obtenir de majorité. FABBRINI FEDERICO & GRANAT KATARZYNA, "'Yellow card, but not foul!': The role of the National parliaments under the subsidiarity Protocol and the Commission proposal for an EU Regulation on the right to strike', (2013) 50 Common Market Law Review, 115-144. p. 142.

⁹⁸² BARRETT GAVIN, 'Monti II: The subsidiarity review process comes of age...or then again maybe it doesn't', (2012) 19 Maastricht Journal of European and Comparative law, 595-600. p.599.

Comme le souligne Gavin BARRETT, le succès du Mécanisme d'Alerte Précoce ne doit pas nécessairement se mesurer au nombre de « cartons jaunes » mais plutôt être vu dans l'absence d'avis motivés de la part des parlements nationaux⁹⁸³ ; le Système est donc une sorte « d'Épée de Damoclès » pour la Commission.

En outre, cet auteur remarque aussi que les États membres peuvent aussi émettre des avis motivés qui conduiront à des « cartons jaunes » pour des raisons éloignées de la raison d'être du Mécanisme, c'est-à-dire pour des motifs étrangers à la subsidiarité⁹⁸⁴, ce qui d'ailleurs produit à propos de la proposition Monti II.

Compte tenu de ces risques de détournement et des déficiences que présente ce Mécanisme, tant par son fonctionnement que par les modalités de son insertion au niveau européen, il est légitime de se demander si tous ces obstacles n'auront pas, à terme, raison de l'enthousiasme parlementaire.

On analysera à présent la réaction des institutions européennes dans ce contexte afin de déterminer si elle peut, peut-être, compenser ces déficits inhérents au Mécanisme d'alerte précoce et à sa mise en œuvre.

⁹⁸³ Id. p.400. Adam CYGAN défend l'opinion inverse, affirmant qu'un faible nombre d'avis motivés indique une « absence de dialogue politique » CYGAN ADAM JAN, 'The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The impact of the Treaty of Lisbon on National parliaments', (2011) 36 *European Law Review*, 480-499. p.496.

⁹⁸⁴ BARRETT GAVIN, 'Monti II: The subsidiarity review process comes of age...or then again maybe it doesn't', (2012) 19 *Maastricht Journal of European and Comparative law*, 595-600. p.400.

§2. *Le rôle des Institutions*

Cette Section abordera le rôle des institutions européennes impliquées dans le contrôle de subsidiarité : Commission (A), Cour de Justice de l'UE (B), Parlement européen (C) et Conseil (D). Il s'agira d'évaluer si elles sont à même de compenser les déficits inhérents au Mécanisme d'alerte précoce qui ont été relevés dans la Section 1 ou si, au contraire, elles sont en réalité un facteur additionnel qui pourrait encourager les Parlements nationaux à ne plus effectuer un contrôle de la subsidiarité aussi fréquent à long terme.

A. Rôle – central – de la Commission Européenne

La Commission européenne, principale destinataire des avis motivés transmis dans le cadre du Protocole n°2, mais aussi initiatrice du Dialogue Politique (Initiative Barroso) en 2006⁹⁸⁵, est amenée à jouer un rôle central dans la participation des Parlements nationaux et dans leur contrôle du respect du Principe de subsidiarité⁹⁸⁶.

Le Principe de subsidiarité lui permet de légitimer son action : elle prépare chaque année, depuis son introduction en 1992, un rapport d'évaluation (*Better law-making – Mieux légiférer*)⁹⁸⁷. Au fil des ans, la Commission justifie et motive de mieux en mieux son action, et cette tendance s'inscrit dans une volonté plus générale d'améliorer la qualité de la législation européenne et de réduire le nombre de normes adoptées⁹⁸⁸.

Nous évoquerons maintenant les critiques des Parlements nationaux (a) puis la question de l'intégration Mécanisme d'alerte précoce au Dialogue politique (b).

a. Les critiques des Parlements nationaux

⁹⁸⁵ V. sur l'origine du Dialogue politique: JANCIC DAVOR, 'The Barroso initiative: window dressing or democracy boost?', (2012) 8 Utrecht Law Review, 78-91. p. 79-80.

⁹⁸⁶ On soulignera que, par le passé en tout cas, la Commission a été amenée, contre sa volonté, à ne pas respecter le principe de subsidiarité autant qu'elle l'aurait souhaité en raison de l'insistance des Etats membres d'agir. Témoignage de Claude-François DURAND, Conseiller principal à la Direction générale du Service juridique de la Commission européenne, cité par JEFFERY CHARLIE & ZILLER JACQUES, *The role of the Committee of the Regions in implementing and monitoring the subsidiarity and proportionality principles in the light of the Constitution for Europe* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006. p.77. [Ce témoignage date de 2001-2002].

⁹⁸⁷ MARCHAND-TONEL XAVIER, 'La subsidiarité, un enjeu des débats sur l'Union européenne', (2012) 80 *Droit et société*, 7-12. p. 10. A l'origine, ce rapport se nommait « rapport sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ». JEFFERY CHARLIE & ZILLER JACQUES, *The role of the Committee of the Regions in implementing and monitoring the subsidiarity and proportionality principles in the light of the Constitution for Europe* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006. p. 119.

⁹⁸⁸ BARROCHE JULIEN, 'Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le Traité de Maastricht jusqu'à nos jours', (2012) 80 *Droit et société*, 13-30. p.21.

Bien que le Dialogue politique lancé en 2006 soit un véritable succès, l'attitude de la Commission a été l'objet de critiques de la part des Parlements nationaux⁹⁸⁹.

En premier lieu, 17 Chambres/Parlements estimaient en 2011 que les justifications qui accompagnent les propositions législatives ne sont pas toujours suffisantes⁹⁹⁰. L'exemple du premier « carton jaune » est édifiant à ce titre. Cet avis est également partagé par le Comité d'analyses d'impact qui contrôle la qualité de l'analyse de subsidiarité de la Commission chaque année⁹⁹¹.

Puis, deux ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Commission, même si elle répondait à tous les avis motivés, ne respectait pas le délai de trois mois qu'elle s'est elle-même fixée⁹⁹², et il en va toujours ainsi en 2013 où la moyenne est d'environ six mois !⁹⁹³. Certains parlements considéraient par ailleurs que les réponses fournies étaient « trop courtes et trop générales »⁹⁹⁴. Si l'on pense à la réponse transmise dans le cadre du premier « carton jaune », on ne peut qu'approuver cette affirmation, les Parlements ayant tous reçu une réponse identique indiquant que la Commission retirait la proposition tout en soutenant que la subsidiarité était respectée mais sans se justifier plus avant⁹⁹⁵.

b. L'intégration du Mécanisme d'alerte précoce au Dialogue politique

⁹⁸⁹ En 2006, l'année de lancement du Dialogue, la Commission a reçu ainsi 83 contributions, en 2007 168, en 2008 200, en 2009 250, en 2010 387 et, enfin, en 2011 622. EUROPEAN COMMISSION, '2006 Annual Report On Relations Between the Commission and the national parliaments', Brussels, 2007, p.4, EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2007 On Relations Between the European Commission and the national parliament', Brussels, 2008, p.2, EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2008 On Relations Between the European Commission and the national parliament', Brussels, 2009, p.4, EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2009 On Relations Between the European Commission and the national parliament', Brussels, 2010, p.2, EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2010 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2011, p.3. et EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2011 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2012, p. 4.

Nous faisons remarquer ici que même si le Dialogue politique est connu principalement pour la possibilité qu'il octroie aux Parlements d'entrer dans un dialogue avec la Commission au cours de l'élaboration d'une proposition législative, il prévoit aussi l'organisation de rencontres entre parlementaires et membres de la Commission non liées au processus législatif. De fait, dans le dernier rapport de la COSAC paru en octobre 2012, un bilan est dressé de toutes les initiatives qui ont été prises dans ce cadre et bien qu'elles soient nombreuses une majorité écrasante de Parlements (36 sur 40) considèrent nécessaire de renforcer encore ce Dialogue politique. COSAC, 'Dix-huitième rapport semestriel: Evolution des procédures et pratiques de l'Union européenne relative au contrôle parlementaire', Brussels, 2012, p.10 et s.

⁹⁹⁰ COSAC, 'Seizième rapport semestriel sur les procédures et pratiques de l'UE', 2011, p.7. Opinion encore partagée par la *House of Commons* en novembre 2012 ce qui laisse à penser que s'il y a eu amélioration dans ce domaine, elle demeure insuffisante. COMMITTEE HOUSE OF COMMONS EUROPEAN SCRUTINY, 'Twenty-first Report of Session 2012-2013 - 28 November 2012', House of Commons London, 2012, p.47.

⁹⁹¹ COMMISSION EUROPEENNE, 'Rapport de la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité (19e rapport «Mieux légiférer», 2011)', Commission Européenne, Bruxelles, 2012.http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2012_0373_fr.pdf (08.07.2013) p.3.

⁹⁹² COSAC, 'Seizième rapport semestriel sur les procédures et pratiques de l'UE', 2011, p. 6.

⁹⁹³ WILLIAM CASH CHAIRMAN OF THE EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE HOUSE OF COMMONS, 'Letter to Maroš Šefčovič, Vice-President of the European Commission', (26.6.2013),

⁹⁹⁴ COSAC, 'Seizième rapport semestriel sur les procédures et pratiques de l'UE', 2011, p.7.

⁹⁹⁵ V. *supra* sur le premier «carton jaune».

D'autre part, on peut s'interroger quant à la véritable intention de la Commission lorsqu'elle décide en 2009 d'intégrer le Mécanisme d'alerte précoce au Dialogue politique.

En effet, ce dernier – le Dialogue politique – ne tient que de la volonté du Président Barroso : il ne repose sur aucune base dans les Traités, alors que le premier – le Mécanisme – est un instrument formel de participation des Parlements nationaux fermement ancré et défini dans le Protocole n°2.

Qui plus est, ni la justification de leurs existences ni leurs champs d'application ne correspondent et on peut se demander si, en acceptant par exemple de recevoir tout avis motivé des Parlements nationaux en dehors du délai de huit semaines dans le cadre du Dialogue Politique, la Commission ne cherche pas à minimiser l'importance de ce Système ou à en tirer le meilleur profit possible pour accroître sa propre légitimité sans pour autant être forcée à tenir réellement compte de l'opinion des Parlements ni même à y répondre. D'ailleurs, comme l'indique Davor JANCIC, «il ne faut s'attendre qu'à ce que la Commission modifie que rarement ses choix politiques en raison de l'opposition parlementaire car l'Initiative [Barroso] vise à la discussion et à la consultation plutôt qu'une mise en œuvre stricte. Cette initiative [le Dialogue politique] est en effet un engagement unilatéral, informel et non-contraignant de la Commission. Aucun instrument juridique n'existe pour sanctionner la Commission pour avoir négligé les avis motivés des parlements nationaux. C'est pourquoi la Commission est dans une situation gagnant-gagnant dans laquelle la participation parlementaire nationale peut accroître la légitimité des politiques de l'UE sans présenter le risque de compromettre le projet initial de la Commission. »⁹⁹⁶

Cette évaluation effectuée par Davor JANCIC à propos du Dialogue politique, si elle est particulièrement vraie de cette initiative informelle, s'applique également au Mécanisme d'alerte précoce dans le cadre duquel l'insuffisance de la contrainte imposée à la Commission y est tout aussi patente. Ses seules obligations se limitent en effet à devoir « réviser son projet » mais elle peut toujours choisir de le « maintenir, le modifier ou le retirer » (art. 7-2 du Protocole n°2). En choisissant de dialoguer avec chacune des Chambres et non avec l'ensemble des Parlements nationaux, la Commission a peut-être également cherché, pour pouvoir mieux gouverner, à éviter qu'il ne s'établisse une trop forte cohésion entre eux contre les institutions européennes⁹⁹⁷.

L'Initiative Barroso peut, de plus, être interprétée comme une stratégie de la part de la Commission de contrainte sur les membres du Conseil en donnant une voix symbolique aux Parlements nationaux⁹⁹⁸ : les membres du Conseil seront moins libres dans leur négociation, car obligés à prendre en compte l'avis exprimé par leurs Parlements.

⁹⁹⁶ JANCIC DAVOR, 'The Barroso initiative: window dressing or democracy boost?', (2012) 8 Utrecht Law Review, 78-91. p.81.

⁹⁹⁷ MATARAZZO RAFFAELLO & LEONE, JACOPO, 'Sleeping Beauty Awakens: The Italian Parliament and the EU after the Lisbon Treaty', (2011) 46 The International Spectator, 129-144. p.139.

⁹⁹⁸ JANCIC DAVOR, 'The Barroso initiative: window dressing or democracy boost?', (2012) 8 Utrecht Law Review, 78-91. p.91.

La portée de cette éventualité doit être nuancée car, comme le démontrent Katrin AUDEL, Olivier ROZENBER et Anja THOMAS, la référence à l'opinion d'un parlement national n'a qu'un poids très limité dans les négociations du Conseil⁹⁹⁹.

L'établissement du Dialogue Barroso dénote, quoi qu'il en soit, d'un changement de l'attitude de la Commission vis-à-vis des Parlements nationaux avec lesquels elle avait refusé d'entrer en rapport dans les années 1970¹⁰⁰⁰. Cette ouverture de la Commission n'a cependant rien de surprenant, eu égard aux changements intervenus depuis lors, notamment quant à l'ampleur des compétences attribuées à l'Union ou encore quant à la persistance de la critique du « déficit démocratique ».

c. Conclusion

L'attitude d'ouverture adoptée par la Commission encouragerait donc plutôt les Parlements nationaux à participer au Système d'alerte précoce et au Dialogue politique en dépit des déficiences existantes.

Les Parlements ne devraient cependant pas négliger le fait que la Commission dispose dans ces deux cadres d'un certain pouvoir discrétionnaire de prendre en compte – ou pas - leur avis.

Ainsi, après qu'ils sont restés longtemps écartés du système institutionnel européen, la Commission leur ouvre désormais un canal de participation sans pour autant garantir formellement qu'ils puissent effectivement être de réels acteurs, et ce quelle que soit l'énergie déployée.

B. La prudence de la CJUE

L'étude de l'attitude de la CJUE dans le cadre du contrôle de subsidiarité se concentrera d'abord sur la question des Parlements nationaux et le contrôle juridictionnel dans le Traité de Lisbonne (a) avant que la pratique de ce contrôle (b) et ses difficultés (c) ne soient abordés.

⁹⁹⁹ AUDEL KATRIN, et al., 'Lost in Transaction? Parliamentary Reserves in EU bargains', (2012) OPAL Online Paper Series, 1-30. p.21. Le conseiller du Sénat italien, David Alberto CAPUANO, soutient cependant que l'impact des déclarations de membres du Conseil soutenues par leurs parlements nationaux est susceptible d'être majeur. CAPUANO DAVIDE ALBERTO, 'The role of national parliaments in the legislative process of the EU. A view from inside the Italian parliament.', in *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions, civil society in the decision-making process*, CARTABIA, Marta, et al., Il Mulino, 2013.257. p.335. La *House of Commons* fait également état du fait que le Gouvernement britannique se réfère aux avis motivés dans les Groupes de travail de la Commission pour influencer les négociations avec un succès variables. Elle affirme également que l'avis a plus de chances d'avoir un impact s'il est partagé par d'autres parlements. HOUSE OF COMMONS EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, 'Twenty-first Report of Session 2012-2013 - 28 November 2012', House of Commons London, 2012, p.49-50.

¹⁰⁰⁰ JANCIC DAVOR, 'The Barroso initiative: window dressing or democracy boost?', (2012) 8 *Utrecht Law Review*, 78-91. p.86.

a. *Les Parlements nationaux et le contrôle juridictionnel dans Lisbonne*

Depuis son introduction dans le Traité de Maastricht, le Principe de subsidiarité est susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par la Cour de Justice¹⁰⁰¹.

La possibilité de ce contrôle a encore été réaffirmée par le Traité de Lisbonne, puisque l'article 8 du Protocole n°2 dispose que «La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.»¹⁰⁰² Est également prévue la possibilité pour le Comité des Régions d'en faire de même pour tout acte à propos duquel il a pu être consulté¹⁰⁰³.

Concernant les Parlements nationaux, le contenu de l'article 8 peut être critiqué à deux titres.

¹⁰⁰¹ La Cour de Justice a affirmé dans son arrêt C-29/92 *SPO e.a. contre Commission* du 21 février 1995 que le « principe de subsidiarité ne constituait pas, avant l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, un principe général de droit au regard duquel devait être contrôlée la légalité des actes communautaires. » (par. 331).

Depuis 1992, le contrôle juridictionnel de la subsidiarité ne se limite donc pas au recours en annulation mentionné à l'article 8 du Protocole n°2, même si comme le relève Florence CHALTIEL il semble avoir été interprété majoritairement comme un principe visant à limiter l'action de l'Union plutôt qu'un principe encourageant son extension puisqu'il n'a pas fait l'objet de recours en manquement. CHALTIEL FLORENCE, 'Le principe de subsidiarité dix ans après le Traité de Maastricht', (2003) *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 365-374. p.368.

¹⁰⁰² Il n'est aucunement requis que le Parlement ou la Chambre sollicitant la présentation d'un recours ait dû au préalable émettre un avis motivé. Comme la souligne la Commission européenne de la *House of Lords*, l'absence d'avis motivé peut soulever certains doutes si le texte en question n'a pas été modifié et cela pourrait donc avoir un effet préjudiciable sur les chances de succès du recours. COMMITTEE HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION, 'Strengthening national parliamentary scrutiny of the EU - the Constitution's subsidiarity early warning mechanism', House of Lords, London, 2005.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldcom/101/101.pdf> p.42.

Brunessen BERTRAND s'interroge par ailleurs sur la possible justiciabilité des actes d'exécutions, l'article 8 du Protocole n°2 ne faisant que référence aux « actes législatifs ». BERTRAND BRUNESSEN, 'Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne', (2012) *48 Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 329-354. p. 336 et s.

Enfin, la mention du seul recours en annulation n'implique pas qu'une fois le délai de deux mois pour le présenter achevé, l'acte ne soit plus susceptible de contrôle par la Cour, une question préjudicielle émanant d'une juridiction d'un Etat membre étant toujours possible. JEFFERY CHARLIE & ZILLER JACQUES, *The role of the Committee of the Regions in implementing and monitoring the subsidiarity and proportionality principles in the light of the Constitution for Europe* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006. p.249.

¹⁰⁰³ V. sur la place le Comité des Régions et son contrôle des principes de subsidiarité et proportionnalité : JEFFERY CHARLIE & ZILLER JACQUES, *The role of the Committee of the Regions in implementing and monitoring the subsidiarity and proportionality principles in the light of the Constitution for Europe* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006. En particulier les p. 85 et s. sur les conditions préalables au recours du Comité des Régions.

Premièrement, en raison de son caractère redondant puisque la possibilité de présenter un recours en annulation défini à l'art. 263 TFUE était garantie aux Etats membres – entre autres - dès lors que la subsidiarité était inscrite en tant que principe dans les Traités¹⁰⁰⁴.

En second lieu, le contenu de l'article 8 laisse chaque Etat membre libre d'attribuer, ou non, à leur Parlement une possibilité de recours automatique. Comme il a été vu, si ce droit a été garanti aux Chambres allemandes, britanniques, italiennes et françaises, les *Cortes generales* espagnoles sont, elles, tributaires de l'obtention de l'accord de leur Gouvernement¹⁰⁰⁵.

Et il faut noter que cette possibilité de recours sur initiative parlementaire n'est pas nouvelle puisque, déjà avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, un recours avait été déposé par le Gouvernement allemand suite à des objections en matière de subsidiarité exprimées par le *Bundestag*¹⁰⁰⁶.

b. La pratique du contrôle juridictionnel

Pour ce qui est du contrôle exercé par la Cour, il faut tout d'abord relever que onze cas seulement ont abordé la question du respect de la subsidiarité entre 1993 et 2011¹⁰⁰⁷, bien que la Cour de Luxembourg s'y réfère fréquemment¹⁰⁰⁸.

En outre, la Cour a, dès avant le Traité de Maastricht, affirmé son refus de se substituer à la volonté politique¹⁰⁰⁹. Comme le met en avant Julien BARROCHE, « À en croire les juges communautaires, [...] la subsidiarité soulèverait soit une question d'opportunité ne ressortissant pas de la compétence juridictionnelle, soit une question d'efficience se prêtant mal à un traitement judiciaire. »¹⁰¹⁰ Le groupe de travail sur la subsidiarité de la Convention européenne n'a d'ailleurs pas remis en question cette interprétation du juge communautaire, affirmant dans son mandat que « Compte tenu du fait que le principe de subsidiarité est un principe de nature essentiellement politique et de

¹⁰⁰⁴ V. sur les conditions s'appliquant en cas de recours en annulation (incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir) : id. p.244 et s.

¹⁰⁰⁵ Les Chambres britanniques sont toujours en train de négocier un accord avec le Gouvernement sur la mise en œuvre pratique de ce droit (21.5.2013).

Katarzyna GRANAT émet l'hypothèse que les différences entre parlements « faibles » et parlements « forts » se reflètent dans le cadre du contrôle a posteriori, les parlements « forts » ayant un accès plus aisé à la CJUE. GRANAT KATARZYNA, 'Institutional design of Member States for the ex post subsidiarity scrutiny', (2013) 5 LUISS - Working paper series, .

¹⁰⁰⁶ Cas Allemagne contre Parlement européen et Conseil (C-376/98), Publicité et parrainage en faveur des produits du tabac. D'après : CYGAN ADAM JAN, 'The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The impact of the Treaty of Lisbon on National parliaments', (2011) 36 European Law Review, 480-499. p.488.

¹⁰⁰⁷ CRAIG PAUL & DE BURCA GRAINNE, EU Law. Text, cases and materials, Oxford University Press, Oxford, 2011. p. 99.

¹⁰⁰⁸ DE BÚRCA GRAINNE, 'Proportionality and subsidiarity as General Principles of Law', in *General principles of EC law*, BERNITZ, Ulf & NERGELIUS, Joakim, Kluwer Law international, 2000.95-112. p.104.

¹⁰⁰⁹ COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 'Communication de la Cour de justice du 20 décembre 1990 à l'attention de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique de 1990'.

¹⁰¹⁰ BARROCHE JULIEN, 'Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le Traité de Maastricht jusqu'à nos jours', (2012) 80 Droit et société, 13-30. p.22.

la marge importante de discrétionnalité dont dispose le législateur dans l'application dudit principe, la Cour, lorsqu'elle est saisie de questions relatives au non-respect de ce principe, se limite pour l'essentiel à constater l'existence d'une motivation quant au respect du principe de subsidiarité. »¹⁰¹¹

En conséquence, la Cour a adopté une approche « légère » (« *light approach* »)¹⁰¹² dans son analyse, se bornant à examiner la justification sans s'attacher au contenu de la mesure et adoptant une interprétation favorable aux institutions européennes¹⁰¹³. Cela serait également à attribuer au fait que « le juge a très vite compris que la subsidiarité – toujours réversible – ne constituait pas une arme juridique assez solide pour appuyer sa politique jurisprudentielle. »¹⁰¹⁴

D'aucuns voient d'ailleurs en cet immobilisme de la Cour la raison pour laquelle les Parlements nationaux ont été chargés de contrôler la subsidiarité¹⁰¹⁵.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Cour a eu à juger du respect de la subsidiarité en deux occasions : dans l'affaire C-58/08 *Vodafone Ltd* (arrêt du 8 juin 2010) et dans l'affaire C-176/09 *Grand Duché de Luxembourg contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (arrêt du 12 mai 2011)¹⁰¹⁶. Mais elle ne l'a pas fait sur la base du Traité de Lisbonne, ces affaires étant antérieures à son entrée en vigueur.

¹⁰¹¹ CONVENTION EUROPEENNE, 'Mandat du groupe de travail sur le principe de subsidiarité CONV71/02', 2002, p.5.

¹⁰¹² CRAIG PAUL & DE BURCA GRAINNE, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, Oxford, 2011. p. 98.

¹⁰¹³ BIONDI ANDREA, 'Subsidiarity in the Courtroom', in *EU law after Lisbon*, BIONDI, Andrea, et al., Oxford University Press, 2012 p. 8.

Brunessen BERTRAND relève cependant une évolution dans l'interprétation de la Cour qui, après s'être bornée à contrôler la justification formelle du respect de la subsidiarité pendant dix ans, a commencé à effectuer une évaluation des deux critères définis à l'article 5-3 TUE : l'impossibilité d'atteindre les objectifs définis au niveau national et la plus-value de l'action européenne (*Affaires American Tobacco, Natural Health et Nutri-Link* et *Vodafone Ltd*). Nonobstant, pour cette auteure, la Cour n'examine pas réellement ces deux critères de façon indépendante mais considère que l'insuffisance de l'action nationale induit nécessairement la plus-value de l'action européenne. BERTRAND BRUNESSEN, 'Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne', (2012) 48 *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 329-354.p.334.

Dans le même esprit, Fausto VECCHIO critique le choix de la Cour de commencer son évaluation par la plus-value européenne dans l'affaire *American Tobacco* car nécessairement l'action nationale paraît ensuite insuffisante. VECCHIO FAUSTO, 'Il principio de sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: procedimentalizzazione vs. giustiziabilità', (2007) *Quaderni costituzionali*, p.5.

¹⁰¹⁴ BARROCHE JULIEN, 'Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le Traité de Maastricht jusqu'à nos jours', (2012) 80 *Droit et société*, 13-30; COSAC, '6ème rapport semestriel sur les procédures et pratiques de l'UE', 2006, p.22.

¹⁰¹⁵ FABBRINI FEDERICO & GRANAT KATARZYNA, "'Yellow card, but not foul": The role of the National parliaments under the subsidiarity Protocol and the Commission proposal for an EU Regulation on the right to strike', (2013) 50 *Common Market Law Review*, 115-144.p. 119, n. 16.

¹⁰¹⁶ Dans le premier cas, les requérantes estiment que le principe de subsidiarité n'a pas été respecté car le règlement « fixe non seulement des plafonds pour les prix de gros moyens par minute, mais également pour les prix de détail, et du fait qu'il prévoit des obligations d'information relatives à ces derniers au bénéfice des abonnés itinérants ». La Cour ne conclut à aucune violation cependant, estimant que « l'objectif poursuivi par celui-ci [le législateur communautaire] pouvait être mieux réalisé au niveau communautaire. » (par. 78). Enfin, dans le deuxième arrêt la Cour estime que le Grand Duché de Luxembourg n'a pas suffisamment justifié les motifs de l'irrespect du principe de subsidiarité (par. 80).

c. *Les difficultés du contrôle juridictionnel*

En tout état de cause, la position du juge européen est délicate, et rien ne permet d'affirmer qu'il pourra effectivement juger du respect de la subsidiarité. Déclarer un acte législatif contraire au principe de subsidiarité reviendrait en effet non seulement à effectuer un jugement politique mais surtout à se substituer au législateur européen - voire à le contredire -, législateur qui, s'il a approuvé l'acte, n'y voyait pas – *a priori* - de violation du principe. Et, comme l'affirme Brunessen BERTRAND, la position de la Cour serait encore plus difficile si elle était amenée à juger du respect de la subsidiarité dans un acte ayant précédemment conduit à l'activation du Mécanisme d'alerte précoce et que la Commission aurait malgré tout maintenu¹⁰¹⁷.

En dehors de cette question politique, le juge européen se trouve confronté aux mêmes difficultés que les Parlements nationaux puisqu'elles sont inhérentes au principe de subsidiarité : il lui faut également différencier les questions de subsidiarité de celles liées à la proportionnalité, il ne peut intervenir que dans le cas d'une législation adoptée sur la base d'une compétence partagée et il n'est pas toujours aisé de discerner si cette condition est respectée¹⁰¹⁸. Katharina PABEL estime ainsi que l'effectivité du contrôle du principe de subsidiarité *a posteriori* dépendra de la « concrétisation du principe de subsidiarité au travers de la jurisprudence de la CJUE »¹⁰¹⁹ ; mais, pour l'instant, il n'est que peu de signes que la CJUE soit prête à s'engager sur cette voie.

d. *Conclusion*

Trois ans et demi après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il reste difficile d'évaluer si cette procédure du contrôle *a posteriori* est réellement vouée à être un instrument auquel les Parlements nationaux ont recours attendu que la Cour de Luxembourg ne semble toujours pas décidée à

Il existe un troisième arrêt du 9 mars 2010 (affaire C-518/07, *Commission contre Allemagne*) dans lequel la subsidiarité est utilisée comme un argument pour imposer le respect des « pratiques nationales bien établies » (par. 52-53). Cet arrêt n'est cependant pas mentionné dans le Rapport « Mieux légiférer » de 2010.

¹⁰¹⁷ BERTRAND BRUNESSEN, 'Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne', (2012) 48 *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 329-354. p.353. Cette auteure ajoute que la Cour pourrait aussi être amenée, dans les faits, à émettre un jugement alors que les deux Chambres d'un parlement national seraient en désaccord quant à la violation de la subsidiarité. Cette possibilité ne nous paraît pas particulièrement problématique : si l'Etat membre a fait le choix d'attribuer la possibilité de recours à chacune de Chambres indépendamment, pourquoi la Cour de Justice devrait-elle se soucier de telles divergences ? Pourquoi ces divergences devraient même être problématiques ? Si cela était vraiment le cas, il ne serait pas non plus fondé que les Chambres effectuent le contrôle *a priori* indépendamment.

¹⁰¹⁸ HORSLEY THOMAS, 'Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing pieces in the subsidiarity Jigsaw?', (2012) 50 *Journal of Common Market Studies*, 267-282. p.275.

¹⁰¹⁹ PABEL KATHARINA, 'Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die Parlamente der Mitgliedstaaten', (2011) 19 *Journal der Rechtspolitik*, 287-300. p.298.

assumer son rôle de « Cour fédérale » en se prononçant sur le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5-3 TUE pour effectuer le « partage juridictionnel des compétences entre les deux niveaux étatique et européen »¹⁰²⁰. La conclusion tirée par Florence CHALTIEL dix ans après son introduction dans le Traité de Maastricht selon laquelle « Au total, il ne semble pas – encore ?- possible de percevoir la subsidiarité, en tant que principe juridique contraignant, comme un moyen juridique décisif dans le cadre d'un contentieux communautaire. » n'a donc pas – encore - été démentie, même s'il devenu dix ans après encore plus « un principe désormais incontournable, en tant que règle de bon sens, que chaque institution garde à l'esprit en vue d'une légitimation accrue de l'intégration européenne. »¹⁰²¹

C. *Le rôle du Parlement européen*

Au titre de l'article 6 du Protocole n°2, le Parlement européen reçoit lui aussi tous les avis motivés transmis par les Parlements nationaux¹⁰²².

Le Parlement européen a, par ailleurs, fait montre d'une volonté de dialogue avec les Parlements nationaux (a), et il a développé une procédure de traitement des avis motivés qu'il reçoit (b).

a. *Une volonté de dialogue avec les Parlements nationaux*

Suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, et en dépit de la rivalité qui pourrait exister entre les Parlements nationaux et le Parlement européen¹⁰²³, ce dernier s'est saisi promptement de cette nouvelle possibilité offerte par le nouveau Traité en adoptant une Résolution sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne le 7 mai 2009 (2008/2120(INI)). Si on y constate bien un certain engagement du Parlement européen, cette Résolution garde néanmoins, principalement, un caractère déclaratoire et ne propose pas d'actions concrètes¹⁰²⁴. Ce n'est que depuis avril 2012 qu'à partir d'un échange de

¹⁰²⁰ FINES FRANCETTE, 'L'association des parlements nationaux au contrôle du principe de subsidiarité', (2012) *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*, 192-196. p.196.

¹⁰²¹ CHALTIEL FLORENCE, 'Le principe de subsidiarité dix ans après le Traité de Maastricht', (2003) *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 365-374. p.269-270.

¹⁰²² « Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. »

¹⁰²³ Cette rivalité est liée entre autres à leur prétention à être les seuls représentants populaires et au fait que la généralisation de la procédure législative ordinaire favorise le Parlement européen tout en compliquant le suivi des Parlements nationaux. V. sur ce point : KIIVER PHILIPP, 'The composite case for National parliaments in the European Union: who profits from enhanced involvement', (2006) *2 European Constitutional Law Review*, 227-252. p.239.

¹⁰²⁴ V. annexe 2.

lettres entre le Président du Parlement européen et le Président de la *Camera dei deputati* que le Parlement européen fournit une actualisation mensuelle aux Parlements nationaux indiquant les avis motivés et les contributions reçus¹⁰²⁵.

La Conférence des Présidents a aussi mandaté un Groupe de pilotage sur les parlements nationaux, suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, pour qu'il prépare des « recommandations pragmatiques sur la meilleure façon de préparer le Parlement européen à ses futures relations avec les Parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne »¹⁰²⁶.

Dans l'accord-cadre du 20 novembre 2010 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, il est fait mention à l'article 18 que « Les deux institutions conviennent de coopérer dans le domaine des relations avec les parlements nationaux. Le Parlement et la Commission coopèrent à la mise en œuvre du protocole no 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette coopération comprend, le cas échéant, la traduction des avis motivés présentés par les parlements nationaux. Lorsque les seuils visés à l'article 7 du protocole no 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont atteints, la Commission fournit les traductions de tous les avis motivés présentés par les parlements nationaux, accompagnés de sa position à leur sujet. »

Dans les autres cas, le Parlement européen traduit les avis motivés dans toutes les langues officielles. Le Parlement coopère avec la Commission, particulièrement lorsque le seuil du « carton jaune » est proche.

Le Parlement européen a également modifié son Règlement en juillet 2010. Jusqu'à lors, l'article 123¹⁰²⁷ se limitait à indiquer que « 1. Le Parlement tient les parlements nationaux des États membres régulièrement informés de ses activités. 2. La Conférence des présidents peut donner mandat au Président de négocier des facilités pour les parlements nationaux des États membres sur une base réciproque et de proposer toute autre mesure destinée à faciliter les contacts avec les parlements nationaux. »¹⁰²⁸

¹⁰²⁵ Information fournie par Federico BOSCHI ORLANDINI, membre de la Direction du Parlement européen pour les relations avec les Parlements nationaux, que je remercie chaleureusement.

¹⁰²⁶ Les conclusions de ce Groupe sont disponibles sur le site du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/fr/pid/1741> (8.5.2013). Il effectue ainsi des recommandations quant à l'établissement d'un calendrier complet des activités, au renforcement du dialogue législatif avec les Parlements nationaux, aux réunions interparlementaires au sein du Parlement européen, à la Coopération interparlementaire régulière dans des domaines particuliers, à la Coopération institutionnalisée: la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne, à la Coopération institutionnalisée (la COSAC), à l'avenir de l'IPEX, à la vidéoconférence: un outil pour le dialogue interparlementaire, au dialogue interinstitutionnel avec les autres institutions de l'Union européenne et au mandat et à la composition futurs du groupe de pilotage. (un groupe de pilotage chargé du suivi avait été prévu).

¹⁰²⁷ Le Titre V « Relations avec les Parlements nationaux » comprenait précédemment les articles 123, 124 et 125. A l'issue de la réforme juillet 2009, ils se trouvent aux articles 130, 131 et 132.

¹⁰²⁸ Règlement intérieur du Parlement européen. Mars 2009. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/reglement/2009/03-09/EP-PE_REGL\(2009\)03-09_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/reglement/2009/03-09/EP-PE_REGL(2009)03-09_FR.pdf) (8.5.2013).

Après la réforme de juillet 2010, l'article 130 prévoit désormais que « 1. Le Parlement tient les parlements nationaux des États membres régulièrement informés de ses activités. 2. L'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union, conformément à l'article 9 du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, sont négociées sur la base d'un mandat conféré par la Conférence des présidents, après consultation de la Conférence des présidents des commissions. Le Parlement approuve tout accord en la matière conformément à la procédure prévue à l'article 127. 3. Une commission peut engager directement un dialogue avec des parlements nationaux au niveau des commissions dans la limite des crédits budgétaires prévus à cette fin. Ceci peut inclure des formes appropriées de coopération prélegislative et postlegislative. 4. Tout document concernant une procédure législative au niveau de l'Union officiellement transmis par un parlement national au Parlement européen est communiqué à la commission compétente pour la matière visée dans ce document. 5. La Conférence des présidents peut donner mandat au Président de négocier des facilités pour les parlements nationaux des États membres sur une base réciproque et de proposer toute autre mesure destinée à faciliter les contacts avec les parlements nationaux. »

Le Parlement européen a donc affirmé clairement sa détermination à prendre en compte les dispositions du Traité de Lisbonne et à œuvrer pour une amélioration de la communication avec les Parlements nationaux.

b. Le traitement des avis motivés

Une procédure de traitement des avis motivés a été définie en décembre 2009 à l'article 38bis du Règlement du Parlement¹⁰²⁹. En premier lieu, la Commission affaires juridiques (JURI) examine

¹⁰²⁹ Nous reflétons ici les informations transmises par Federico BOSCHI ORLANDINI.

Article 38 bis Examen du respect du principe de subsidiarité

1. Lors de l'examen d'une proposition d'acte législatif, le Parlement accorde une attention particulière au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

2. La commission compétente pour le respect du principe de subsidiarité peut décider de formuler des recommandations à l'intention de la commission compétente pour la matière visée sur toute proposition d'acte législatif.

3. Si un parlement national envoie au Président un avis motivé conformément à l'article 3 du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, et à l'article 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, ce document est renvoyé à la commission compétente pour la matière visée et transmis pour information à la commission compétente pour le respect du principe de subsidiarité.

4. À l'exception des cas d'urgence prévus à l'article 4 du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, la commission compétente pour la matière visée ne procède pas à son vote final avant l'expiration du délai de huit semaines prévu à l'article 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

5. Lorsque les avis motivés alléguant le non-respect du principe de subsidiarité par une proposition d'acte législatif représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux, ou un quart dans le cas d'une proposition d'acte législatif présenté sur la base de l'article 76 du traité sur le

toujours deux aspects : la question de la réception de l'avis dans le délai imparti et sa réelle objection en matière de subsidiarité. La Commission JURI étudie donc le fond des avis reçus et elle est libre de décider qu'un avis motivé est une simple « contribution », c'est-à-dire une observation d'un Parlement n'ayant pas pour objet le non respect du Principe de subsidiarité. Ces contributions sont, elles, examinées par la Direction pour les relations avec les Parlements nationaux et ne sont pas systématiquement traduites.

Ainsi, le Parlement européen ne se borne pas à prendre en compte les avis reçus pour évaluer si les seuils du « carton jaune » sont atteints mais il effectue une évaluation du fond des avis¹⁰³⁰.

Les avis motivés sont ensuite transmis au rapporteur et aux membres de la Commission compétente au fond alors que les contributions sont envoyées au secrétariat de la Commission compétente au fond qui en informe le rapporteur.

En outre, depuis 2011, cette procédure a été étendue à toutes les observations reçues dans le cadre du Dialogue politique et ne se limite plus aux avis motivés¹⁰³¹.

Cependant, jusqu'à juin 2013, quelques informations peu nombreuses sur la mise en œuvre réelle de ce dialogue entre Parlement européen et Parlements nationaux étaient disponibles. Le site IPEX contenait bien un tableau régulièrement actualisé dans lequel le Parlement européen fait état des avis reçus de la part des Parlements nationaux, mais il n'était guère donné de détails sur le traitement que subissent ces opinions par la suite¹⁰³². La très récente refonte du site de la Direction Générale pour les Relations avec les Parlements nationaux devrait rendre ces informations plus accessibles.

fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement ne se prononce pas avant que l'auteur de la proposition ait indiqué comment il compte poursuivre la procédure.

6. Lorsque, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, les avis motivés alléguant le non-respect du principe de subsidiarité par une proposition d'acte législatif représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux, la commission compétente pour la matière visée, après avoir examiné les avis motivés présentés par les parlements nationaux et la Commission, et après avoir entendu l'avis de la commission compétente pour le respect du principe de subsidiarité, peut, soit recommander que le Parlement rejette la proposition en raison de la violation de ce principe, soit soumettre au Parlement toute autre recommandation pouvant inclure des suggestions d'amendement en rapport avec le respect dudit principe. L'avis de la commission compétente pour le respect du principe de subsidiarité est annexé à toute recommandation en ce sens.

La recommandation est soumise au Parlement pour débat et vote. Si une recommandation visant à rejeter la proposition est adoptée à la majorité des suffrages exprimés, le Président déclare que la procédure est close. Si le Parlement ne rejette pas la proposition, la procédure se poursuit, en tenant compte des recommandations approuvées par le Parlement. »

¹⁰³⁰ Il est cependant rare que les Parlements nationaux envoient un avis motivé sous forme de contribution et inversement.

¹⁰³¹ FASONE CRISTINA, 'Competing concepts of subsidiarity in the early warning system', (2013) LUISS - Working paper series, 1-30. p.21.

¹⁰³² <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/epdoc.do> (8.5.2013).

Ni la section « National parliaments and the European parliament » du site IPEX ni le site de la Direction Générale dédiée aux relations avec les Parlements nationaux du Parlement européen (<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/fr/pid/1>) ne contiennent d'information quant au monitoring de la subsidiarité à partir des avis des Parlements nationaux.

c. Conclusion

Le Parlement européen a donc choisi d'ignorer l'existence de possibles rivalités avec les Parlements nationaux, affirmant sa volonté propre de coopérer et de prendre en compte leurs avis et leurs contributions : le fait que tous les avis soient traduits dénote clairement de cette volonté. Pourtant, vu l'opacité du traitement réellement accordé à ces avis, et de l'insuffisance de coopération entre eurodéputés et parlementaires nationaux, comme l'illustre la pratique des cinq Etats étudiés, il apparaît indubitablement nécessaire de renforcer ces relations, surtout si l'on tient compte des limites du Mécanisme d'alerte précoce et du nombre d'avis que son activation requiert. C'est pourquoi une influence en matière européenne par la voix des eurodéputés – idéalement en fonction de leur famille politique, mais une meilleure coopération avec les eurodéputés nationaux serait déjà à saluer – nous paraît être une voie à privilégier dans le futur.

D. Le rôle du Conseil

La responsabilité du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité incombe au COREPER¹⁰³³.

Le Conseil - en tant qu'institution - n'a pas montré un intérêt particulier pour la subsidiarité, attitude qui pourrait être liée à l'existence de mécanismes de contrôle et d'influence sur chacun de ses membres au niveau national¹⁰³⁴.

Les conséquences sur le fonctionnement du Conseil du Système d'alerte précoce doivent être envisagées sous plusieurs dimensions.

Tout d'abord, dans certains Etats, comme au Royaume-Uni, la prise de position d'une des Chambres parlementaires en matière de subsidiarité a une conséquence directe sur l'attitude du représentant au Conseil, le Gouvernement britannique s'étant engagé à ne pas soutenir de proposition qui ne respecterait pas le principe de subsidiarité aux yeux de ses parlementaires sans s'en justifier plus avant. En ce sens, il peut exister un lien de causalité entre le contrôle de subsidiarité et la position défendue au Conseil, mais ceci dépendra toujours strictement d'arrangements conclus au niveau national.

De surcroît, l'effet de l'invocation de l'opinion d'un parlement par le représentant de son Etat au Conseil n'est pas établi, d'aucuns considérant qu'elle renforce sa position alors qu'une étude

¹⁰³³ Art. 19, al. 1, a) de la Décision du Conseil du 1er décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur (2009/937/UE).

¹⁰³⁴ Sur le site internet du Conseil, aucune partie n'est consacrée à la subsidiarité et la recherche thématique ne donne aucun résultat non plus. (22.5.2013).

empirique démontre que ce n'est pas nécessairement le cas¹⁰³⁵. Le nombre important de décisions prises à la majorité qualifiée, situation dans laquelle un membre du Conseil peut être mis en minorité sans grande conséquence quant à l'issue de la procédure d'approbation, ne doit pas non plus être négligé.

Les décisions prises au Conseil ont, par ailleurs, bien sûr fait l'objet de négociations préalables au niveau du COREPER et ce ne sont que les propositions les plus conflictuelles qui sont réellement examinées dans le détail au Conseil. C'est pourquoi la *House of Commons* britannique étudiée par exemple les possibilités d'un meilleur échange avec sa Représentation permanente.

Tous ces éléments indiquent donc que les possibilités d'influence parlementaire au stade des négociations au Conseil sont faibles.

Nonobstant, même si l'augmentation du nombre des acteurs participant à la décision alourdit la procédure, les membres du Conseil ont tout à gagner d'une implication précoce de leurs Parlements nationaux, gage d'une mise en œuvre future plus aisée¹⁰³⁶. Ils devraient donc l'encourager.

E. Conclusion

Il ressort de cette étude que la réaction des Institutions incite, finalement, assez peu les Parlements nationaux à participer au Mécanisme d'alerte précoce.

En effet, à en croire les Parlements nationaux mais aussi le Comité d'Analyse d'Impact, même la Commission européenne ne respecte toujours pas ses obligations en termes de justification. En outre, elle répond tardivement aux Parlements nationaux, souvent par des réponses standardisées. Elle n'a pas non plus manifesté d'intérêt particulier au moment du premier « carton jaune ». En conséquence, le Dialogue que cherchait à établir le Président Barroso en 2006 ne s'est toujours pas matérialisé. Compte tenu de cette attitude de la Commission, et du fait que les seuils pour atteindre le « carton jaune » sont difficilement franchissables, et que de surcroît la Commission n'est encore dans ce cas-là tenue à rien, on peut légitimement se demander si les Parlements nationaux continueront à se montrer aussi actifs ou si, plutôt, ils ne vont pas finir par perdre leur enthousiasme.

Quant à leurs possibilités de présenter un recours devant la Cour de Justice, là encore leurs chances de succès sont faibles : les cas qui arrivent effectivement devant les juges de Luxembourg sont rares

¹⁰³⁵ Argument soutenu par CAPUANO DAVIDE ALBERTO, 'The role of national parliaments in the legislative process of the EU. A view from inside the Italian parliament.', in *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions, civil society in the decision-making process*, CARTABIA, Marta, et al., Il Mulino, 2013.257. p.335, remis en doute par AUER KATRIN, et al., 'Lost in Transaction? Parliamentary Reserves in EU bargains', (2012) OPAL Online Paper Series, 1-30. p. 21

¹⁰³⁶ KIIVER PHILIPP, 'The composite case for National parliaments in the European Union: who profits from enhanced involvement', (2006) 2 *European Constitutional Law Review*, 227-252. p.238-239.

et sont traités avec beaucoup de précautions sans que, jusqu'à présent, la Cour ne se soit écartée de son approche prudente et ne se soit réellement prononcée sur la subsidiarité en elle-même.

Le Conseil, lui, a délégué le respect de la subsidiarité au COREPER, conformément à la pratique selon laquelle une majorité de décisions est prise au niveau du COREPER et non au niveau du Conseil.

Enfin, le Parlement Européen semble être très ouvert à la coopération avec les Parlements nationaux en matière de subsidiarité ; ces derniers devraient donc privilégier cette voie pour faire entendre leur opinion.

Conclusion de la Section 1

Au vu de la réaction des Institutions européennes, et compte tenu des caractéristiques de la mise en œuvre du Mécanisme d'alerte précoce et du peu de chance, pour les Parlements nationaux, de faire réellement entendre leurs préoccupations en matière de subsidiarité par la Commission ou la Cour de Justice, nous considérons que leur meilleure voie d'action reste celle d'un contact plus étroit avec le Parlement européen. Contact d'autant plus aisé que la possibilité d'organiser des rencontres avec les eurodéputés est souvent prévue au niveau national, et qu'il existe des forums de coopération parlementaire qui pourraient être renforcés dans cette optique sans qu'il ne soit nécessaire de créer de nouvelles structures.

Par ailleurs, en vue de remédier aux difficultés intrinsèques du contrôle de subsidiarité, les Parlements nationaux devraient au minimum définir des critères d'évaluation communs, critères qui devraient être suivis par les Parlements mais aussi par la Commission.

Les Parlements devraient, en outre, commencer leur analyse avant de recevoir les propositions législatives et, finalement, peut-être, se concentrer sur un nombre plus réduit de propositions mieux ciblées et mieux étudiées, au lieu de vouloir traiter tous les documents reçus sans tenir toujours vraiment compte des contraintes temporelles imposées par le Mécanisme d'alerte précoce ni des contraintes matérielles induites par la limitation des ressources parlementaires qui concerne le temps que les Parlements peuvent dédier à la subsidiarité ou le nombre d'administrateurs qui peuvent les assister.

Section 2. Les caractéristiques de la mise en œuvre par les Etats Membres

Comme démontré à la Section 1, les caractéristiques du Mécanisme d'alerte précoce ainsi que les réactions des Institutions européennes pourraient inciter les Parlements nationaux à devenir moins enclins à participer à ce Système ou au Dialogue Politique.

Néanmoins, ce ne sont pas uniquement ces facteurs externes qui sont susceptibles d'avoir une influence sur la viabilité du Mécanisme d'alerte précoce : les conditions de la mise en œuvre au niveau national sont également susceptibles de jouer un rôle (§1), ainsi que la question de l'intérêt parlementaire et la capacité des Parlements à établir une coopération interparlementaire fructueuse (§2).

§1. Des difficultés liées aux conditions de la mise en œuvre

Après avoir étudié comment l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni se sont adaptés au Traité de Lisbonne et quelles ont été les conséquences sur les relations entre Parlement et Gouvernement, et entre niveau régional et niveau national, il convient ici de mettre en évidence comment des aspects pratiques de cette mise en œuvre pourraient, à terme, amener les Chambres à être moins désireuses de participer au Mécanisme d'alerte précoce.

Nous étudierons tout d'abord les difficultés d'ordre temporel (A), avant de nous intéresser à la question de l'information (B) et à l'aspect structurel du contrôle (C). Enfin, nous aborderons les modalités de la participation régionale (D).

A. Le facteur temporel

Le facteur temporel joue un rôle déterminant dans la participation effective des Parlements nationaux au contrôle de subsidiarité puisque, comme on sait, il leur faut respecter un délai de huit semaines pour émettre leurs avis motivés ; à défaut, ces avis deviennent de simples observations prises en compte dans le cadre du Dialogue politique et, alors, les obligations de la Commission Européenne sont encore moins contraignantes.

En ce sens, il est crucial que les Chambres mènent à bien une analyse régulière et rapide des propositions législatives dès leur réception comme le fait la *House of Lords* par exemple, mais cette pratique paraît plus difficile en Espagne du fait de l'irrégularité des sessions de la Commission Mixte.

D'autre part, comme il a été constaté, l'information fournie par le Gouvernement est cruciale ; en conséquence, plus elle est fournie rapidement, comme en Allemagne où les rapports sont transmis sous dix jours, plus le contrôle a de chance de pouvoir être effectué dans les délais et de la meilleure façon possible. Pour un Gouvernement impliqué directement à Bruxelles et au fait des propositions législatives en préparation, cela devrait être possible.

Se pose en outre la question de l'opportunité de commencer l'examen avant même d'avoir reçu le rapport gouvernemental¹⁰³⁷. Sans doute cet ordonnancement n'est-il pas le plus souhaitable puisque les Parlements régionaux – dans les Etats où ils existent – ont également besoin de temps pour effectuer leur examen, et il est probablement plus efficace que le contrôle soit effectué en connaissance de tous les éléments à prendre en compte. De surcroît, l'avis du Gouvernement oriente souvent la position de Chambre qui le soutient, qui sera moins encline à exprimer une opinion différente qu'une Chambre politiquement indépendante de l'Exécutif. Ainsi, cette information est importante y compris dans la phase de sélection préalable à l'examen détaillé.

En ce sens, si les Gouvernements ne fournissent pas leurs rapports ou ne le font que tardivement comme c'est le cas dans certains Etats étudiés ici, les Chambres pourraient, à terme, privilégier les propositions qui feraient bien l'objet d'un rapport risquant ainsi de ne pas détecter les problèmes de subsidiarité contenus dans les autres projets.

Au-delà de la nécessité de ponctualité dans l'information gouvernementale se pose surtout, de notre point de vue, la question du moment où les Chambres commencent leur examen. En effet, une solution à nombre de leurs difficultés – pléthore d'informations et manque de ressources principalement – pourrait être simplement une mobilisation plus précoce. Mobilisation au moment de la phase de consultation à laquelle une participation parlementaire permettrait d'éviter des problèmes de subsidiarité postérieurs, avec des chances d'aboutissement bien supérieures que lorsque la proposition est déjà formulée. Mobilisation également lorsque la Commission Européenne présente son Programme de travail annuel. A ce moment-là, les Chambres peuvent sélectionner, avant de les recevoir, les propositions qui sont susceptibles, selon elles, de ne pas respecter la subsidiarité. Par la suite, leur contrôle devient plus aisé parce que plus ciblé, et il ne leur reste plus qu'à examiner dans le détail les propositions pré-sélectionnées. Aussi faudrait-il, que cet examen soit minutieux et axé aussi sur la subsidiarité lorsqu'il existe déjà, faute de quoi les Parlements nationaux, qui doivent en outre assumer toutes leurs fonctions dans le domaine national et toutes les autres responsabilités qui leur incombent en matière européenne, pourraient être tentés de délaissier la participation au Mécanisme d'alerte précoce.

B. *Problèmes d'information*

¹⁰³⁷ Possibilité évoquée dans le cadre de la réforme de la procédure d'examen à la *House of Commons*.

A ces questions temporelles s'ajoutent celle de l'information des Chambres. Si le Traité de Lisbonne leur garantit bien la transmission de toutes les propositions législatives ainsi que des documents de consultation et de tous les autres documents mentionnés dans le Protocole n°1, il apparaît que ce simple renvoi n'est pas suffisant pour permettre un contrôle effectif des Chambres.

Ainsi, les propositions soumises sont souvent techniques et les Parlements, qui sont bien moins représentés à Bruxelles que les Gouvernements, et dont les ressources sont également plus limitées en matière européenne, ont besoin de l'expertise du Gouvernement. L'information interne, contenue par exemple dans les notes de la Représentation permanente ou dans les documents de préparation, est donc essentielle à l'examen du Parlement, qui est en plus limité par le temps.

De plus, pour les Chambres qui soutiennent les Gouvernements, cette prise de position du Gouvernement peut les aiguiller utilement puisqu'elles auront davantage tendance à la suivre. Néanmoins, le Mécanisme d'alerte précoce n'est pas toujours utilisé comme moyen de soutien du Gouvernement : il est parfois la forme d'expression d'un mécontentement général – cela a pu être le cas de l'Italie – ou simplement d'un désaccord de fond – comme cela s'est déjà produit en Espagne -.

Ainsi que nous l'avons observé, la garantie formelle de transmission de ces informations n'est point suffisante pour que, dans la pratique, elle se produise effectivement. Les dispositions adoptées suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne sont, en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni, fort prometteuses mais il faudra qu'elles soient effectivement mises en œuvre pour que les Chambres puissent contrôler aisément la subsidiarité. En Espagne, une précision du contenu du rapport à transmettre serait bienvenue, alors qu'en France c'est son introduction même qui est nécessaire !

C. Difficultés d'ordre structurel

Par ailleurs, comme nous l'avons constaté, chaque Chambre s'est organisée à sa façon pour effectuer le contrôle du respect du principe de subsidiarité, et ces structures sont bien amenées à jouer un rôle crucial dans la pérennité du Mécanisme d'alerte précoce puisque si elles ne sont pas assez efficaces, existe le risque que d'autres fonctions parlementaires soient privilégiées.

Il convient tout d'abord de permettre des relations fluides et efficaces entre la Commission pour les Affaires européennes et les Commissions sectorielles si elles sont toutes deux impliquées comme au *Bundestag*.

Puis, se pose la question du rôle de l'Assemblée plénière. Un vote systématique par tous les parlementaires ne semble pas forcément être la meilleure solution puisqu'il risque d'encombrer les ordres du jour et requiert aussi que la proposition d'avis motivé ait été adoptée suffisamment longtemps à l'avance pour que le vote puisse avoir lieu. Cette, cette procédure n'apporte une

meilleure publicité qu'en cas d'adoption en commission mais cet avantage diminue si le vote ne donne pas lieu à un débat et s'il est automatique – souvenons-nous de l'intérêt parlementaire pour les questions européennes alors qu'elles étaient votées par l'assemblée à la *House of Commons* -. Par ailleurs, ce sont souvent les projets qui suscitent un consensus qui sont débattus et votés en assemblée plénière lorsque cette procédure n'est pas obligatoire et, dans ce cas, la fonction parlementaire de publicité n'est pas pleinement remplie (voir *infra*).

D'autre part, lorsque la composition des Commissions respecte les équilibres politiques des Chambres, un vote en Assemblée plénière n'est pas plus démocratique que celui qui se déroule en comité plus réduit.

Pour que les affaires européennes et la subsidiarité ne soient pas – ou cessent comme en Espagne – d'être réservées à un groupe réduit de parlementaires, qui pourraient se lasser ou ne pas disposer des connaissances pour détecter un problème de subsidiarité, il faudrait trouver une formule qui permette d'impliquer les Commissions sectorielles. Ainsi, tous les parlementaires seraient impliqués à tour de rôle lorsque leurs domaines de compétence sont affectés. Les membres de la Commission pour les affaires européennes, toujours impliqués quant à eux, pourraient les faire bénéficier de leur profond savoir des rouages européens comme cela se produit en Allemagne.

Enfin, pour limiter ces difficultés liées à l'organisation même du contrôle et pour éviter toute complication inutile, il est plus approprié que le contrôle politique et le contrôle de subsidiarité s'effectue en même temps, à l'exemple de ce qui se fait en Allemagne et au Royaume-Uni, Etats tous deux rompus au contrôle en matière européenne.

D. La participation régionale

Si la participation des Parlements nationaux au Système d'alerte précoce pourrait être moins fréquente sur la durée pour les motifs énoncés, des incertitudes encore plus lourdes pèsent quant à la continuité dans la participation des Parlements régionaux.

En effet, les Régions manquent cruellement de garanties (a) et la durée qui leur est réservée pour effectuer leur contrôle est réduite (b). On remarque également une faiblesse dans la coopération horizontale (c).

a. Un manque de garanties

En effet, les Parlements régionaux n'ont pas la garantie de voir leur avis pris en compte, soit parce que ce sont les Exécutifs régionaux qui siègent au niveau national, ce qui requiert la mise en place

de mécanismes de coopération efficaces entre pouvoirs exécutif et législatif régionaux (Allemagne), soit parce qu'ils ne sont pas représentés efficacement au niveau national, et des mécanismes de coopération verticale doivent donc être mis en place (Espagne, Italie et Royaume-Uni).

Comme cela a été vu, en Italie et en Espagne, les Chambres nationales se sont simplement engagées à recevoir les avis motivés des parlements régionaux, sans toutefois se compromettre à réellement leur attribuer une quelconque efficacité, et ce même dans les cas où des compétences régionales exclusives sont affectées. En conséquence, on remarque l'existence d'un certain paradoxe : dans aucun de ces deux Etats n'a été imposée de limite aux assemblées régionales qui peuvent donc se prononcer sur toutes les propositions législatives même si leurs compétences ne sont pas affectées sans avoir l'assurance que les Chambres nationales prendront leurs avis en compte. Au contraire, en Allemagne, le *Bundesrat* dispose toujours d'une des deux voix allemandes dans le cadre du Mécanisme d'alerte précoce, même si des compétences régionales ne sont pas affectées.

Au-delà de ces questions formelles de compétence, on peut se demander si une participation régionale dans les matières où elles n'ont pas de compétence est réellement en accord avec la recherche de légitimation démocratique accrue qui a motivé une implication plus étroite des Assemblées nationales et la reconnaissance dans les Traités de l'échelle régionale.

Cette ouverture représente, sans doute, une incitation à participer pour les Parlements régionaux sans avoir, en plus, à se soucier de la question de la compétence qui peut, en Espagne, varier d'une région à une autre, et elle évite une complexification de la procédure de contrôle d'autant que le délai imparti pour le mener à bien est très bref. Mais, quel intérêt si finalement les avis régionaux ne sont pas pris en considération par les Chambres nationales ?

Nous considérons, en définitive, qu'alors que la prise en compte de l'opinion régionale doit être obligatoire dans les matières de compétence exclusive ou partagée, son absence porte moins à conséquence lorsque des compétences exclusives de l'Etat sont affectées. Il serait intéressant d'imaginer un mécanisme qui permette une variation dans la répartition des deux voix en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni en fonction de l'existence de compétences régionales.

Quoi qu'il en soit, si c'est une participation des parlements régionaux qui est recherchée, il est absolument nécessaire de mettre au point une procédure plus contraignante pour les Chambres nationales en Italie et en Espagne.

b. La durée réservée au contrôle régional

A ce manque de garanties s'ajoute la question de la durée réservée à l'examen régional. L'Espagne est le seul Etat à l'avoir définie, dotant les Communautés Autonomes de quatre semaines pour

mener à bien leur contrôle, faute de quoi leur avis ne serait plus pris en compte. Ce délai, qui impose de lourdes contraintes aux Parlements autonomes submergés par les documents européens, et qui ne disposent que de ressources techniques et matérielles limitées, est difficile à tenir.

De plus, en Italie, l'absence de tout délai aboutit souvent à ce que les opinions régionales soient transmises alors que l'une ou l'autre des Chambres a déjà envoyé son avis à la Commission Européenne !

Cette idée d'un délai fixe pour le contrôle des assemblées régionales est défendue pour l'Italie par Cristina FASONE¹⁰³⁸ mais, si nous considérons bien qu'il faut dans ce domaine-là également donner plus de garanties aux Assemblées régionales, nous ne recommandons pas nécessairement la définition d'une limite temporelle au-delà de laquelle les avis régionaux ne seront de toute façon pas pris en compte.

Il nous semble qu'une meilleure coopération entre les Assemblées nationales et les Assemblées régionales serait bien plus efficace puisqu'elle permettrait à ces dernières de soumettre leur avis à temps, mais également d'évaluer leurs chances de succès et de filtrer plus facilement les propositions qui peuvent faire l'objet d'un problème de subsidiarité.

En effet, dans la mesure où ces Assemblées demeurent, *in fine*, tributaires du traitement de leurs avis fait par les Chambres nationales, si elles savent à l'avance qu'une des Chambres examine le respect de la subsidiarité d'une proposition, elles auront tout intérêt à se concentrer sur cette proposition-là et non sur une proposition qui n'a pas été retenue comme présentant un problème de subsidiarité au niveau national.

Par ailleurs, ce meilleur échange vertical permettrait aux Assemblées régionales de savoir quand la proposition doit être examinée au niveau national, et donc quand - ou plutôt avant quelle date - elles doivent soumettre leurs observations pour qu'elles puissent être prises en compte. Il s'agirait ainsi de créer – ou de renforcer en Espagne - une sorte de plateforme IPEX nationale à l'usage des parlements italiens et espagnols, à laquelle participeraient les assemblées régionales et nationales.

c. La coopération horizontale

En dehors de ces questions de garanties et de durée se pose celle de la coopération horizontale.

Dans la mesure où, en Espagne et en Italie, chacune des Chambres régionales est invitée à communiquer directement avec les Chambres nationales – même si dans la pratique les Assemblées régionales italiennes soumettent parfois des avis collectifs -, la question de la coopération horizontale pour la participation au Mécanisme d'alerte précoce ne se pose pas nécessairement,

¹⁰³⁸ FASONE CRISTINA, 'Towards new Procedures between State and Regional Legislatures in Italy, Exploiting the Tool of the Early Warning System', (2013 (Forthcoming)) Perspectives on Federalism, p.21.

même si elle pourrait faciliter la tâche des Chambres, en particulier au moment de filtrer les très nombreux documents transmis.

En revanche, la coopération entre Assemblées régionales pourrait se montrer particulièrement fructueuse dans le cadre de la veille législative ou du partage d'informations techniques. En effet, au vu des modalités de leur participation au Mécanisme d'alerte précoce, si les Chambres régionales veulent avoir une quelconque influence, elles doivent effectuer un suivi en amont de la proposition législative. Cette préparation leur permettrait, d'une part, de participer aux consultations préliminaires et, d'autre part, d'effectuer leur contrôle de subsidiarité de façon plus aisée au moment opportun. Elles ne seraient donc plus empêchées par leurs faibles ressources techniques et matérielles mais, ayant suivi la proposition depuis le début de l'initiative, pourraient mener à bien leur contrôle rapidement.

Dans ce cadre-là, une répartition des responsabilités de suivi entre Assemblées régionales pourrait également participer de leur allègement, puisqu'elles ne seraient plus appelées qu'à se concentrer sur un nombre réduit de propositions susceptibles de poser des questions de subsidiarité et réparties entre assemblées régionales¹⁰³⁹.

d. Conclusion

Ainsi, il apparaît urgent de remédier à ces déficiences, en particulier quant à la prise en compte des avis régionaux par l'échelon national, si l'on souhaite que les Parlements régionaux continuent à participer au Mécanisme d'alerte précoce.

Ce besoin semble, cependant, être moins pressant au Royaume-Uni où il n'y a que trois régions et où un mécanisme informel semble donner des résultats satisfaisants.

Et, en Allemagne, comme déjà noté, il s'agit plutôt de s'assurer que les mécanismes de coopération et d'influence entre Gouvernements et Parlements régionaux fonctionnent.

E. Conclusion

Ainsi, les modalités du contrôle de subsidiarité sont susceptibles de jouer un rôle dans le maintien de l'intérêt parlementaire pour la subsidiarité.

Les parlements régionaux, en particulier, pourraient être rapidement tentés de devenir moins actifs ; mais les Parlements nationaux des Etats étudiés devraient également – pas tous avec la même urgence, certes – rester vigilants et être disposés à réformer leur système de contrôle pour éviter qu'ils ne mobilisent trop de ressources inutilement.

¹⁰³⁹ Un système similaire existe en Autriche.

Ils devraient pour ce faire privilégier le contrôle et les débats en commission à ceux organisés en séance plénière tout en concentrant davantage leur contrôle sur un nombre réduit de propositions. Au-delà de cette sélection, les Parlements nationaux devraient chercher à renforcer leurs relations avec leurs Gouvernements afin de pouvoir bénéficier de leur expertise, et de pouvoir suivre leurs orientations, du moins pour les Chambres qui les soutiennent politiquement. Là encore, il leur faut exiger une certaine diligence dans la soumission de l'information afin de ne pas être empêchés dans leur contrôle.

§2. Les enjeux au-delà des modalités pratiques de la mise en œuvre

Cette Partie a pour objet l'étude des enjeux qui pourraient exister au-delà des modalités pratiques de la mise en œuvre du Mécanisme d'alerte précoce, étudiées dans la Section 1.

Il s'agit ici de démontrer comment l'intérêt des Parlements pour les questions européennes peut être amené à jouer un rôle dans leur participation au Mécanisme d'alerte précoce (A). Puis, sera abordée la question de la coopération interparlementaire, cruciale pour atteindre les seuils requis pour qu'il y ait « carton jaune » ou « carton orange » (B).

A. L'intérêt parlementaire pour les questions européennes

Un des défis de la participation parlementaire en matière européenne résulte du manque d'attrait électoral de cette question. Or, les parlementaires déjà surchargés, en particulier ceux qui appartiennent aux Chambres basses¹⁰⁴⁰, auront tendance à se concentrer sur les fonctions parlementaires classiques dans le cadre national que sont l'élaboration des lois (nationales), le contrôle du Gouvernement et la fonction de communication.

Comme il a été vu, la fonction de contrôle en matière européenne présente certaines difficultés pour les parlementaires de même que celle de communication, les questions européennes et *a fortiori* la fonction parlementaire dans ce cadre-là n'étant pas très prisées des médias¹⁰⁴¹.

Ainsi, lorsqu'ils choisissent les sujets devant donner lieu à un examen approfondi, les parlementaires sont guidés par une évaluation coût-bénéfice, prenant en compte des implications électorales et la possibilité d'influence politique, et ils n'analysent finalement qu'une partie limitée de la législation européenne¹⁰⁴².

Pour Rik DE RUITER « les parlementaires n'accordent que peu de bénéfices à l'examen de l'orientation générale de l'intégration européenne car ils considèrent qu'ils ne peuvent exercer aucune influence politique directe »¹⁰⁴³, et Pieter DE WILDE présente comme solution que des débats sur les sujets d'actualité européens soient organisés en session plénière afin d'attirer

¹⁰⁴⁰ Ceci explique d'ailleurs la participation plus fréquente des Chambres hautes au Système d'alerte précoce, entre autres raisons.

¹⁰⁴¹ Pieter DE WIELDE relève ainsi que le Système d'alerte précoce est susceptible d'attirer l'attention médiatique seulement en cas de « carton jaune » ou de « carton orange ». DE WIELDE PIETER, 'Why the Early Warning System does not alleviate the Democratic deficit', (2012) 6 OPAL Online Paper Series, 1-23. p.16.

La Commission d'examen européenne des *Commons* s'est penchée sur cette question de la visibilité des questions européennes dans son enquête en vue de réformer son système de contrôle en interrogeant trois membres de la BBC. Oral evidence taken before the European scrutiny committee. European scrutiny in the House of Commons. 6 February 2013. (2013).

¹⁰⁴² DE RUITER RIK, 'Under the radar? National parliaments and the ordinary legislative procedure in the European Union', (2013) Journal of European Public Policy, p.2.

¹⁰⁴³ Id. p.2.

l'attention des médias¹⁰⁴⁴ mais selon Rik DE RUITER cette proposition est insuffisante, ces projets doivent en outre pouvoir être intégrés dans les clivages politiques préexistants pour présenter un intérêt. Il s'agit là de permettre que les parties politiques puissent s'approprier les thématiques débattues et augmenter ainsi les chances que l'électorat acquière une opinion positive du parti politique impliqué¹⁰⁴⁵. Se pose également une question de ressources, humaines et temporelles, car toute prise de position requiert une connaissance approfondie des débats tenus au niveau européen ce qui explique pourquoi, d'après Rik DE RUITER, encore, les parlementaires préfèrent se concentrer sur les questions de politiques européennes et sur les réunions importantes du Conseil¹⁰⁴⁶.

Si cette dernière affirmation est véridique, c'est peut-être là justement que se situe la valeur ajoutée du Système d'alerte précoce : en obligeant les parlementaires – ou un nombre réduit d'entre eux au moins – à effectuer un suivi régulier des affaires européennes, l'effort à fournir pour une participation effective aux questions européennes est d'autant réduit par rapport à une situation dans laquelle ils seraient obligés de s'y intéresser de manière *ad hoc*. En outre, la nécessité d'effectuer un contrôle de subsidiarité a pu contribuer au renforcement des services de soutien des Commissions parlementaires européennes et a incité, comme nous l'avons vu, certains Gouvernements à mettre plus d'informations à la disposition de leurs Parlements ce qui a encore facilité leur contrôle et potentialisé leurs possibilités de participation.

Il faut noter également que la participation parlementaire a des chances d'être plus fréquente lorsque l'instrument proposé est une directive que lorsqu'il s'agit d'un règlement car les parlements sont conscients que leur marge de manœuvre lors de la transposition sera *a priori* plus vaste dans la première hypothèse que dans la seconde¹⁰⁴⁷.

Par ailleurs, comme l'indique le Sénat français, les parlementaires « souhaite[nt] se concentrer sur les textes les plus importants, aux conséquences économiques et sociales les plus lourdes [alors que] les textes appelant un examen plus approfondi du point de vue de la subsidiarité peuvent parfois sembler d'une portée réduite. » Et leur capacité d'exprimer leur opinion est également limitée par le facteur politique car « il n'est pas rare que les textes les plus contestables du point de vue de la subsidiarité soient des textes 'dans l'air du temps', et que les critiquer sous cet angle expose à

¹⁰⁴⁴ DE WIELDE PIETER, 'Why the Early Warning System does not alleviate the Democratic deficit', (2012) 6 OPAL Online Paper Series, 1-23. p.18.

¹⁰⁴⁵ DE RUITER RIK, 'Under the radar? National parliaments and the ordinary legislative procedure in the European Union', (2013) Journal of European Public Policy, p.2.

¹⁰⁴⁶ Id. p.3.

¹⁰⁴⁷ Id. p.3 (sur l'augmentation des chances d'examen en cas de directive). Cet auteur effectue en outre un examen des facteurs qui guident la sélection des documents analysés (caractéristiques de la directive, procédure au niveau européen aboutissant à l'adoption de la directive et facteurs domestiques). Cette analyse étudie cependant les facteurs influant tout au long du processus alors que nous nous limitons ici principalement à la participation des Parlements au stade initial de la proposition, c'est pourquoi toutes les conclusions de cette analyse ne s'appliquent pas à notre raisonnement.

paraître 'politiquement incorrect'. »¹⁰⁴⁸ Le Sénat indique à titre d'exemple que la lutte contre le tabagisme passif n'est pas réellement un objectif qui « en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire » mais que « contester au nom de la subsidiarité la démarche de la Commission dans son Livre vert 'Vers une Europe sans fumée de tabac' [reviendrait à] prendre le risque d'apparaître hostile à la promotion d'une exigence de santé publique. »¹⁰⁴⁹

On relève donc que la question de l'intérêt parlementaire pour les questions européennes est susceptible d'avoir une influence sur la pratique du contrôle de subsidiarité et sa contribution à la diminution du déficit démocratique, même s'il ne faut pas négliger le fait que les dossiers qui présentent des questions de subsidiarité ne sont pas forcément les plus attrayants politiquement.

Quoi qu'il en soit, le Mécanisme d'alerte précoce, en provoquant un rapprochement en matière européenne entre pouvoirs Exécutif et Législatif là où il ne s'était pas encore opéré, ainsi qu'un meilleur flux d'informations, permet aux parlementaires nationaux d'être mieux préparés pour participer au processus d'intégration européenne dans son ensemble.

B. *Des difficultés des relations interparlementaires*

Un des principaux enjeux pour l'efficacité de la participation parlementaire par le biais du Système d'alerte précoce réside, au-delà d'une adaptation adéquate au niveau national, dans la capacité des Parlements nationaux à se coordonner entre eux au vu des seuils nécessaires pour atteindre le « carton jaune » ou le « carton orange », l'inactivité de certains portant inmanquablement préjudice à l'efficacité des autres¹⁰⁵⁰.

¹⁰⁴⁸ HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la délégation parlementaire pour l'Union européenne sur le dialogue avec la Commission européenne sur la subsidiarité', Sénat, Paris, 2007, p.21.

¹⁰⁴⁹ Id. p.21-22.

¹⁰⁵⁰ DE WIELDE PIETER, 'Why the Early Warning System does not alleviate the Democratic deficit', (2012) 6 OPAL Online Paper Series, 1-23. p.15.

Jürgen NEYER émet par ailleurs l'hypothèse que la COSAC pourrait être davantage utile pour renforcer la fonction de communication des Parlements nationaux : « la COSAC a le droit de soumettre des contributions non contraignantes au Parlement européen, au Conseil et à la Commission. La COSAC sert donc de sorte de plateforme informelle qui met de l'ordre parmi le discours des Commissions d'Affaires européennes des parlements nationaux. » NEYER JÜRGEN, 'What role for National Parliaments? European integration and the prospects of parliamentary democracy', in *National parliaments, electorates and EU Affairs*, AUDEL, Katrin & RAUNIO, Tapio, Institut für Höhere Studien, 2012.29-46. p.42. Cependant, nous estimons qu'une profonde réforme de la COSAC serait nécessaire en cela qu'elle est actuellement plutôt une plateforme d'échange de bonnes pratiques qui ne canalise pas nécessairement les positions des Parlements nationaux.

Bien que d'autres organisations existent, comme notamment la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE¹⁰⁵¹, la COSAC (Conférence des Organes parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union européenne) est indubitablement le forum le plus important en vue d'une coopération en matière de subsidiarité. Créée en 1989 sur initiative française, son existence a été consacrée dans le Traité d'Amsterdam et, si elle n'est plus mentionnée nommément dans le Traité de Lisbonne, il n'est aucun doute que c'est bien elle qui est visée par l'article 10 du Protocole n°1 qui prévoit qu' «Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences inter-parlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position. »

En matière de subsidiarité, elle s'est montrée particulièrement active, ce sujet ayant été abordé dans cinq de ses rapports semestriels depuis 2004. Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, en 2006, « Presque tous les parlements [soulignaient] que la COSAC devrait être le véhicule principal d'échange des meilleures pratiques concernant les possibilités futures d'influence offertes par la Commission et le Conseil européen. La COSAC offre des possibilités de contact sur les questions ayant trait à la subsidiarité et à la proportionnalité et un échange de points de vue peut ainsi s'instaurer au niveau politique. En d'autres mots, le rôle de la COSAC devrait être de faciliter l'échange d'informations et de meilleures pratiques relatives au principe de subsidiarité au niveau national, de discuter des problèmes communs et occasionnellement, de dresser une liste de recommandations communes pour les Institutions de l'UE en vue d'améliorer les pratiques relatives aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. »¹⁰⁵²

C'est dans ce contexte qu'à partir de 2006, des tests-pilotes ont été conduits au sein de la COSAC afin de déterminer si les Parlements nationaux auraient les capacités pour mener à bien le contrôle

¹⁰⁵¹ <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/fr/pid/8> (9.5.2013). V. sur toutes les formes de coopération interparlementaire : LARHANT MORGAN, 'La coopération interparlementaire dans l'UE. l'heure d'un nouveau départ?', Notre Europe, 2005, en particulier p. 1-28.

Thomas CHRISTIANSEN, Anna-Lena HÖGENAUER et Christine NEUHOLD mettent en outre en évidence l'importance des relations interparlementaires existant au niveau des fonctionnaires présents dans les antennes de représentation parlementaire à Bruxelles. CHRISTIANSEN THOMAS, et al., 'National parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization?', (2012) OPAL Online Paper Series, 1-26. p.11. A titre d'exemple, l'Assemblée nationale indique que c'est là sa première source d'information dans le cadre du contrôle de subsidiarité. COSAC, 'Annex to the Seventeenth Bi-annual Report on Developments in European Union - Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', COSAC, 2012.http://www.cosac.eu/fr_documents/rapports-semestriels-de-la-cosac/ p.139.

¹⁰⁵² COSAC, '6ème rapport semestriel sur les procédures et pratiques de l'UE', 2006, p.8.

de subsidiarité selon les modalités prévues par le Traité constitutionnel. En tout, ce sont huit tests qui ont été menés à bien avant décembre 2009¹⁰⁵³.

Les deux premiers tests se sont révélés peu concluants, seules 11 Chambres ayant répondu dans le délai imparti au premier test¹⁰⁵⁴. Néanmoins, leur organisation même a provoqué l'amélioration des procédures existantes - ou leur création -, et a permis de révéler la nécessité d'une meilleure coopération entre la Commission spécialisée dans les affaires européennes et la Commission parlementaire du domaine affecté par la mesure étudiée¹⁰⁵⁵. Les Parlements nationaux relevaient déjà la nécessité d'améliorer leurs échanges dans ce domaine¹⁰⁵⁶.

Un groupe de travail sur la subsidiarité a, en outre, été créé en 2008 et il exprimait le souhait dans ses conclusions que la COSAC continue à jouer un rôle très actif dans ce contrôle, même si la plateforme IPEX devait être privilégiée pour l'échange d'informations¹⁰⁵⁷.

En 2013, si la plateforme IPEX conserve son rôle central dans l'examen de subsidiarité, il semblerait que la COSAC ne traite plus ce sujet avec la même fréquence. En 2008 avait été abordée la possibilité que la subsidiarité fasse systématiquement l'objet de débats à chaque réunion de la COSAC mais il n'en a rien été¹⁰⁵⁸. La volonté exprimée en 2010 par 19 Chambres/parlements que la COSAC continue à coordonner des tests de subsidiarité n'a pas non plus abouti¹⁰⁵⁹.

Se pose au-delà du rôle de la COSAC en matière de subsidiarité la question de son devenir. Si son renforcement pour permettre une meilleure coopération parlementaire serait souhaitable, il faut se demander si cette organisation pourra jamais jouer un tel rôle.

En effet, sa composition mixte rassemblant représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen, dont les intérêts peuvent être contradictoires ou au moins divergents, notamment en matière de subsidiarité, est régulièrement critiquée¹⁰⁶⁰. De plus, elle ne se réunit que deux fois par an.

¹⁰⁵³ V. sur ces tests et leurs résultats : <http://www.cosac.eu/pre-traite-de-lisbonne/> (6.5.2013).

¹⁰⁵⁴ COSAC, '6ème rapport semestriel sur les procédures et pratiques de l'UE', 2006, p.7.

¹⁰⁵⁵ COSAC, '7ème rapport sur les procédures et pratiques de l'UE', 2007, p.6-7.

¹⁰⁵⁶ Id. p.7.

¹⁰⁵⁷ COSAC, '10ème rapport semestriel sur les pratiques et les politiques de l'UE', 2008, p.20 ; 22.

¹⁰⁵⁸ COSAC, 'Treizième rapport semestriel sur les pratiques et les politiques de l'UE', 2010, p.44.

¹⁰⁵⁹ Id. p.56.

¹⁰⁶⁰ A ce titre, la remarque de Ms Stuart (membre de la *House of Commons* britannique), exprimée lors d'une interview organisée dans le cadre de la réforme de la Commission d'examen européenne, est édifiante : « Pour moi, la présence de parlementaires européens était toujours suffisante dans le sens où ils étaient suffisamment soudés dans leur intérêt propre pour saboter tout type d'accords que les parlements nationaux auraient pu rechercher. » *Oral evidence taken before the European Scrutiny Committee in the House of Commons Wednesday 13 February 2013 (uncorrected evidence)*. (2013). p.9.

V. également sur le manque de confiance des parlements nationaux vis-à-vis des députés européens qui souhaitent toujours un élargissement des compétences européennes : LOUIS JEAN-VICTOR, 'The Lisbon Treaty: The Irish 'No'. National Parliaments and the Principle of Subsidiarity - Legal Options and Practical Limits', (2008) 4 *European Constitutional Law Review*, 429-452. p. 446.

Enfin, l'ancien Président de la Commission Mixte espagnole, Miguel ARIAS CAÑETE relevait le problème qui découle du fait que les résolutions de la COSAC sont envoyées au Parlement européen alors que ce dernier était déjà présent au cours de leur élaboration ! Contribution de Miguel ARIAS CAÑETE lors de la Conférence « The role of the national and the regional parliaments in the policy formulation and decision

Elle semble, par contre, être appelée à jouer un rôle central dans l'étude du Programme de travail annuel de la Commission : depuis 2010, le Président de la Commission présente ce programme à la première réunion annuelle de la COSAC et doit effectuer un bilan de sa mise en œuvre au cours de la seconde réunion¹⁰⁶¹. C'est là une possibilité, pour les Parlements nationaux, de dialogue direct avec la Commission sur l'instrument essentiel pour le succès de leur contrôle qu'est son programme de travail annuel.

La plateforme IPEX n'a, par ailleurs, été que peu utilisées par les membres des Parlements nationaux puisqu'elle est surtout, comme nous l'avons relevé, un instrument au service de leurs administrateurs.

D'autre part, d'autres initiatives, comme la réunion informelle qui se tient tous les lundis entre les représentants des Parlements nationaux à Bruxelles (*Monday meeting*), constituent des alternatives efficaces.

D'aucuns, comme la *House of Commons* britannique, suggèrent que l'information des autres Etats en matière de subsidiarité se fasse par le biais de ses ambassades dans les Etats membres¹⁰⁶².

Il apparaît ainsi qu'il existe plusieurs voies de coopération interparlementaire sans qu'il n'existe de consensus parmi les Assemblées nationales sur celle qui doit être privilégiée¹⁰⁶³.

Il serait souhaitable, compte tenu de la réelle nécessité de coopération dans le cadre du Mécanisme d'alerte précoce, que les Assemblées s'accordent sur un seul instrument qui leur permettent réellement d'échanger et, surtout, de connaître en temps utile les positions des autres en matière de subsidiarité.

A cet égard, l'initiative d'étude du Plan de travail dans le cadre de la COSAC doit être saluée.

C. Conclusion

Il ressort donc de cette analyse que la question de l'intérêt parlementaire et celle de la coopération interparlementaire doivent faire l'objet d'une attention particulière en vue de leur amélioration.

D'autant plus qu'au-delà de ces difficultés inhérentes au Mécanisme en lui-même, il ne faut pas négliger le rôle que peuvent jouer les équilibres politiques au niveau national ainsi que la nature des relations entre le Parlement et le Gouvernement.

making process in European affairs » organisée par la Fondation Konrad Adenauer et la Fondation Manuel Giménez Abad à Guadalmina (Espagne) les 13 et 14 juin 2011.

¹⁰⁶¹ EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2011 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2012, p.3.

¹⁰⁶² HOUSE OF COMMONS EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, 'Twenty-first Report of Session 2012-2013 - 28 November 2012', House of Commons London, 2012, p.60.

¹⁰⁶³ COSAC, 'Annex to the Seventeenth Bi-annual Report on Developments in European Union - Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', COSAC, 2012.

http://www.cosac.eu/fr_documents/rapports-semestriels-de-la-cosac/

Pieter DE WILDE affirme, en effet, qu'il est peu probable qu'un Parlement ne transmette d'avis motivé sans le consentement de son Gouvernement¹⁰⁶⁴. Mais encore faudrait-il qu'il y ait réellement un échange entre le Gouvernement et les Chambres parlementaires pour que l'avis motivé se retrouve bloqué, ce qui implique non seulement un échange particulièrement fluide mais aussi une remarquable célérité puisque, comme cela a été constaté dans les cinq cas étudiés, les avis motivés ne sont souvent approuvés qu'à la fin du délai de huit semaines. Et le Système d'alerte précoce a déjà été utilisé par la Commission Mixte espagnole par exemple pour montrer son désaccord avec la position du Gouvernement dans le cas du projet de brevet européen.

En outre, de notre point de vue, les ressources dédiées au contrôle de subsidiarité ne seraient pas nécessairement mieux utilisées si elles l'étaient pour contrôler l'action du Gouvernement¹⁰⁶⁵. En premier lieu, parce que ce ne sont pas nécessairement les mêmes personnes qui sont impliquées (le contrôle de subsidiarité mobilise beaucoup les administrateurs des Parlements, plus que les parlementaires dans une phase initiale). En second lieu parce que les Parlements n'ont pas non plus de garantie d'avoir une influence réelle au travers de leur Gouvernement qui peut être mis en minorité au sein du Conseil.

Aucune des deux voies qui s'ouvrent aux Parlements n'est donc idéale : la participation au Dialogue politique ou au Système d'alerte précoce n'offre aucune garantie formelle de prise en compte et se déroule à un stade très précoce du processus législatif tout en permettant une prise d'opinion très large alors qu'au contraire l'intervention au niveau du Conseil, si elle est atteinte, intervient alors que le processus se termine et avec un risque de mise en minorité.

¹⁰⁶⁴ DE WIELDE PIETER, 'Why the Early Warning System does not alleviate the Democratic deficit', (2012) 6 OPAL Online Paper Series, 1-23. p.9.

¹⁰⁶⁵ Opinion défendue par P. de Wielde id. p.9.

Conclusion du Chapitre 2

Ainsi, le succès du Mécanisme d'alerte précoce dépend non seulement de la réaction des institutions mais aussi de l'adaptation des Etats en vue de leur participation ; les caractéristiques du Système en lui-même pourraient également jouer un rôle.

De trois ans et demi de fonctionnement, et de l'étude de la pratique allemande, britannique, espagnole, française et italienne, il ressort tout d'abord indubitablement qu'il y a peu de chance que les Parlements régionaux continuent à analyser les propositions pour effectuer leur contrôle de subsidiarité si aucune garantie supplémentaire ne leur est apportée.

Puis, quant à la durabilité de la participation nationale, elle paraît plus probable dans les Etats où existe une tradition de participation parlementaire en matière européenne – Royaume-Uni et Allemagne dans une moindre mesure – que dans ceux où elle est plus récente – voire naissante – et où les Parlements ont moins de garanties de voir leurs avis, exprimés exclusivement sous une forme non contraignante, pris en compte par le Gouvernement – Espagne, France - .

En Italie, compte tenu du fait que la loi n°234 de 2012 a été adoptée il y a quelques mois seulement, il est encore tôt pour tirer des conclusions. Néanmoins, dans la mesure où jusqu'à présent dans la pratique le Parlement était peu actif en matière européenne en dépit de l'existence de garanties formelles dans les lois La Pergola et Buttiglione, il y a fort à penser qu'aucun changement radical ne se produira dans les prochains mois.

Conclusion

Si l'introduction du Mécanisme d'alerte précoce, au travers duquel le respect du Principe de subsidiarité est contrôlé, n'a pas véritablement « recentré » les Parlements nationaux dans le système institutionnel européen, ni modifié l'équilibre institutionnel ou créé un nouvel organe¹⁰⁶⁶, elle a bien, sans aucun doute, contribué, au niveau national, à l'assimilation des affaires européennes aux affaires nationales et à leur détachement définitif des affaires étrangères dans les Etats où ces transformations n'avaient pas encore eu lieu.

Face à ceux¹⁰⁶⁷ qui dénoncent que les Parlements nationaux n'ont pas pour fonction de rendre l'action du Conseil plus légitime démocratiquement – mais qu'ils doivent en revanche légitimer l'action de leurs Gouvernements –, et qu'ils sont partant détournés de ce rôle principal par le Système d'alerte précoce, en réalité l'exemple des Etats étudiés ici démontrent le contraire. Dans les faits, les Parlements sont désormais mieux informés et les Gouvernements mieux contrôlés. Les Parlements nationaux ont donc bien contribué à diminuer le déficit démocratique européen, même s'ils ne l'ont pas fait nécessairement de la façon dont le Traité l'avait prévu par le biais du Mécanisme d'alerte précoce.

Cristina FASONE a ainsi affirmé il y a peu que « Le Mécanisme d'alerte précoce et sa procédure d'implémentation fructueuse, le 'dialogue politique', font peut-être partie des instruments les plus efficaces pour renforcer la participation démocratique dans les affaires européennes »¹⁰⁶⁸. Dans la mesure où ils ont effectivement provoqué une meilleure mobilisation des Parlements nationaux en matière européenne en général comme nous l'avons constaté, ces instruments contribuent bien actuellement à une amélioration du caractère démocratique de l'Union, même si les avis motivés ont pu être mis au service des Gouvernements pour renforcer leur propre position¹⁰⁶⁹.

Certes, d'autres nouveautés introduites par le Traité de Lisbonne, comme la généralisation de la procédure de codécision, qui place le Parlement Européen et le Conseil Européen sur un pied d'égalité, participent sans doute davantage à l'amélioration de la démocratie dans l'Union, à court terme tout du moins. Il en va de même pour l'obligation contenue dans l'article 17-7 TUE de

¹⁰⁶⁶ CYGAN ADAM JAN, 'The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The impact of the Treaty of Lisbon on National parliaments', (2011) 36 *European Law Review*, 480-499. p.499.

¹⁰⁶⁷ CYGAN ADAM JAN, 'National parliaments within the EU polity - no longer losers but hardly victorious', (2011) 12 *ERA Forum*, 517-533. p.525-527.

¹⁰⁶⁸ FASONE CRISTINA, 'Competing concepts of subsidiarity in the early warning system', (2013) LUISS - Working paper series, 1-30. p.5.

Pieter DE WILDE défend quant à lui l'opinion contraire : DE WIELDE PIETER, 'Why the Early Warning System does not alleviate the Democratic deficit', (2012) 6 *OPAL Online Paper Series*, 1-23.

¹⁰⁶⁹ Cela a pu être le cas en Espagne comme nous l'avons vu. Opinion critique : ARANDA ÁLVAREZ ELVIRO, 'La Alerta Temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española', (2013) *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 101-153. p.141.

procéder au choix du Président de la Commission en fonction des résultats des élections au Parlement Européen.

On peut encore se demander quelles seraient les possibilités de réforme pour que le Mécanisme d'alerte précoce soit plus efficace dans la mesure où, comme nous l'avons relevé, il présente certaines faiblesses¹⁰⁷⁰.

Philipp KIIVER propose ainsi d'abaisser le seuil des avis motivés nécessaires pour atteindre le carton jaune à un quart du nombre total des votes, voire encore moins¹⁰⁷¹. Cependant, l'amélioration qu'entraînerait une telle modification est sans doute vouée à demeurer limitée dans la mesure où les cas de non-respect de la subsidiarité constatés par les Parlements sont rares. Peut-être cet abaissement serait-il une invitation pour les Parlements nationaux à se mobiliser davantage puisque leurs avis auraient plus de chance d'être pris en compte, mais il n'y a là aucune garantie.

Cet auteur propose également de rallonger le délai de huit semaines réservé au contrôle¹⁰⁷² mais, comme nous l'avons démontré, si les Parlements nationaux n'ont pas effectué de sélection et de suivi en amont, et s'ils ne participent pas au Mécanisme parce qu'ils considèrent que huit semaines ne sont pas suffisantes, une prolongation ne ferait, probablement, pas grande différence.

Ce qui, en revanche, œuvrerait réellement à une meilleure efficacité du Système d'alerte précoce, et à une participation effective des Parlements dans l'Union, serait, tout d'abord, une meilleure définition de la subsidiarité, ou, du tout moins, l'établissement d'un cadre commun à tous les Parlements.

Ensuite, il est absolument nécessaire que les Assemblées nationales se coordonnent mieux entre elles au moment de l'étude du programme de travail de la Commission, et lors de l'examen du respect de la subsidiarité dans chacune des propositions. Au lieu de les multiplier comme elles le font actuellement, elles devraient privilégier un cadre unique de coordination.

Afin d'accroître leur influence, les Parlements nationaux devraient également renforcer leurs rapports avec le Parlement Européen, car lorsque « les parlements nationaux et le Parlement Européen coopèrent efficacement, en définissant une position commune, ils sont réellement capables d'influencer le processus législatif et le contenu des propositions »¹⁰⁷³. Un meilleur dialogue avec le Parlement européen est également une solution que devraient valoriser les

¹⁰⁷⁰ Rik DE RUITER appelle simplement à une meilleure transparence dans le cadre des procédures existantes au lieu d'en créer de nouvelles qui pèseraient encore davantage sur les Parlements aux capacités déjà limitées, mais nous ne pensons pas que cela soit suffisant. DE RUITER RIK, 'Under the radar? National parliaments and the ordinary legislative procedure in the European Union ', (2013) *Journal of European Public Policy*, p.15.

¹⁰⁷¹ KIIVER PHILIPP, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, Abingdon, 2012. p. 146.

¹⁰⁷² Id. p.147.

¹⁰⁷³ FASONE CRISTINA, 'Competing concepts of subsidiarity in the early warning system', (2013) *LUISS - Working paper series*, 1-30. p.22.

Parlements régionaux qui ont des difficultés à se faire entendre de manière efficace dans le cadre national et au sein du Comité des Régions.

Il est sans doute inutile d'envisager la création, longtemps évoquée, d'une seconde Chambre au niveau européen : qu'elle soit spécialisée dans le contrôle du Principe de subsidiarité ou d'inspiration fédérale, cette Chambre ne ferait qu'alourdir un processus législatif déjà complexe. Améliorer la relation entre les Parlements nationaux et le Parlement Européen permettrait ainsi véritablement à ces deux organes d'accroître leur légitimité et leur efficacité, tout en limitant l'usage des ressources.

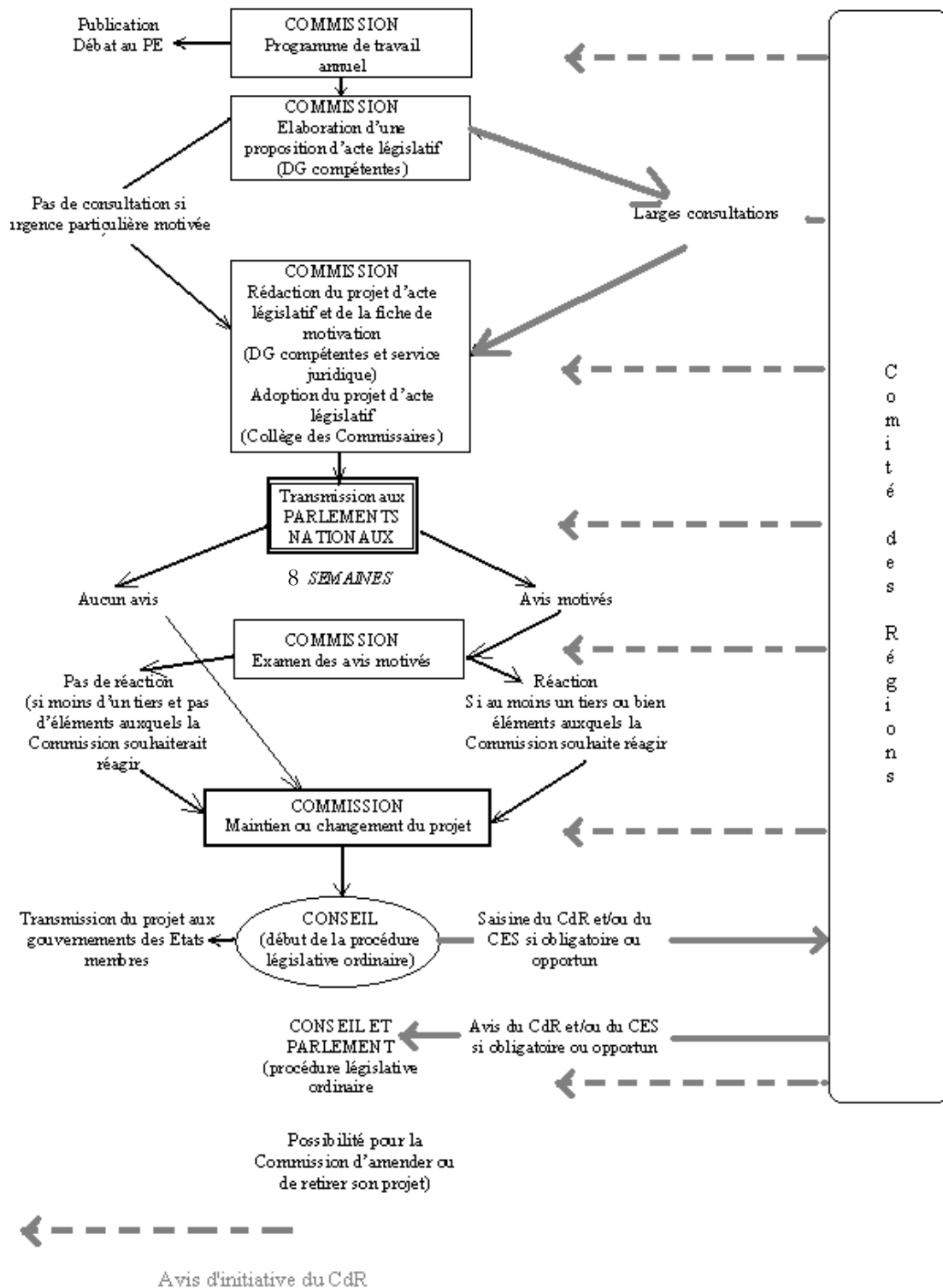
Car, rappelons le, ce que la subsidiarité vise c'est bien avant tout une meilleure efficacité dans l'Union, et il ne s'agit donc pas là d'alourdir encore inutilement la charge de travail qui pèse sur les Parlements nationaux. Et ce d'autant plus que le devoir d'efficacité se fait plus urgent dans le contexte de crise économique actuel.

Annexes

Annexe 1: Schéma de la procédure du contrôle de subsidiarité.....	375
Annexe 2 : Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne (2008/2120(INI))	376
Annexe 3 : Analyse de 11 avis motivés adressés dans le cadre du premier « carton jaune »	383
Annexe 4 : L'adaptation des Etats étudiés au Traité de Lisbonne.....	384
Annexe 5 : Responsabilité du contrôle de subsidiarité	387
Annexe 6 : Avis soumis dans le cadre du Dialogue politique (DP) et du Mécanisme d'alerte précoce (MAP) depuis 2009	388
Annexe 7 : Modalités du contrôle de subsidiarité dans chacun des Etats	389
Royaume-Uni	389
House of Commons	389
House of Lords.....	390
Allemagne	391
Bundestag	391
Bundesrat.....	392
Italie	393
Camera dei deputati	393
Senato.....	394
Espagne.....	395
Commission Mixte	395
France	396
Assemblée nationale.....	396
Sénat	397

Sauf mention contraire, nous sommes l'auteur des tableaux et des schémas.

Annexe 1: Schéma de la procédure du contrôle de subsidiarité



SOURCE : Jeffery, Charlie and Ziller, Jacques, 'The role of the Committee of the Regions in implementing and monitoring the subsidiarity and proportionality principles in the light of the Constitution for Europe', 2006, Committee of the Regions, Luxembourg p.103. [Ce schéma avait été préparé sur la base des dispositions du Traité constitutionnel, c'est pourquoi nous avons modifié la durée réservée à l'examen des Parlements nationaux qui n'est plus de 6 mais de 8 semaines]

Annexe 2 : Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne (2008/2120(INI))

P6_TA(2009)0388

Évolution des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du traité de Lisbonne

Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne (2008/2120(INI))

Le Parlement européen,

- vu le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam,
- vu le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité d'Amsterdam,
- vu le traité de Lisbonne, notamment l'article 12 du traité sur l'Union européenne,
- vu le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité de Lisbonne, en particulier son article 9,
- vu le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité de Lisbonne,
- vu sa résolution du 7 février 2002 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne¹,
- vu le Code de conduite des relations entre les gouvernements et les parlements en ce qui concerne les questions communautaires (normes minimum) du 27 janvier 2003 (le "Code de conduite de Copenhague pour les parlements")², adopté lors de la XXVIIIe conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements de l'Union européenne (COSAC), – vu les lignes directrices sur la coopération interparlementaire dans l'Union européenne, du 21 juin 2008³,

¹ Adoptée conformément au rapport A5-0023/2002 de la commission des affaires constitutionnelles (rapport Napolitano) (JO C 284 E du 21.11.2002, p. 322).

² JO C 154 du 2.7.2003, p. 1.

³ Version révisée adoptée par la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne lors de leur réunion des 20 et 21 juin 2008 à Lisbonne.

– vu les conclusions de la XIe réunion de la COSAC, qui s'est tenue à Paris le 4 novembre 2008, en particulier son point 1,

- vu le rapport de la sous-commission du parlement irlandais sur "L'avenir de l'Irlande dans l'Union européenne", de novembre 2008, en particulier les paragraphes 29 à 37 du résumé, qui en appelle à un large renforcement du contrôle parlementaire sur les gouvernements nationaux dans leur fonction de membres du Conseil est longuement défendu,

– vu l'article 45 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des affaires étrangères et de la commission du développement (A6-0133/2009),

A. considérant que la dernière résolution adoptée par le Parlement européen sur la question des relations avec les parlements nationaux date de 2002 et que le temps est dès lors venu pour une réévaluation,

B. considérant qu'au niveau de l'Union, les citoyens sont représentés directement au Parlement européen et que les États membres sont représentés au sein du Conseil par chacun de leurs gouvernements, qui, à leur tour, sont démocratiquement responsables devant leurs parlements nationaux (voir article 10, paragraphe 2, du traité UE dans la version du traité de Lisbonne); considérant que l'indispensable parlementarisation de l'Union européenne doit donc reposer sur deux éléments: d'une part, l'élargissement des compétences du Parlement européen pour toutes les décisions de l'Union, d'autre part le renforcement des pouvoirs des parlements nationaux par rapport à leurs gouvernements,

C. considérant que, lors de la Convention européenne, la collaboration entre les représentants des parlements nationaux et les représentants du Parlement européen, ainsi qu'entre ceux-ci et les représentants des parlements des pays candidats à l'entrée dans l'Union a été excellente,

D. considérant que les réunions parlementaires conjointes consacrées à certains thèmes particuliers dans le cadre de la phase de réflexion ont prouvé leur utilité, si bien qu'il semble possible d'avoir à nouveau recours à ce procédé lors de la convocation d'une nouvelle convention ou dans des circonstances analogues,

E. considérant que les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux se sont améliorées et diversifiées ces dernières années, et qu'un nombre croissant d'activités se déroulent aussi bien au niveau des parlements dans leur ensemble qu'au niveau des différentes commissions parlementaires,

F. considérant que le développement ultérieur des relations doit prendre en considération les avantages et inconvénients des différentes pratiques existantes,

G. considérant que les nouvelles compétences octroyées aux parlements nationaux par le traité de Lisbonne, eu égard notamment au principe de subsidiarité, encouragent ceux-ci à s'impliquer activement, à un stade précoce, dans le processus d'élaboration de la politique communautaire,

H. considérant que toutes les formes de coopération interparlementaire doivent se conformer à deux principes fondamentaux: efficacité accrue et démocratisation parlementaire,

I. considérant que la première tâche et la première fonction du Parlement européen et des parlements nationaux est de participer au processus décisionnel législatif et d'exercer un contrôle

sur les choix politiques, respectivement au niveau national et au niveau européen; considérant que l'utilité d'une étroite coopération pour le bien commun n'est cependant pas rendue superflue, particulièrement en ce qui concerne la transposition du droit de l'Union dans le droit national;

J. considérant qu'il convient de développer des orientations politiques sur la base desquelles les représentants et les organes du Parlement européen pourront déterminer leur action ultérieure s'agissant de ses relations avec les parlements nationaux et de l'application des dispositions du traité de Lisbonne concernant les parlements nationaux,

La contribution du traité de Lisbonne au développement des relations

1. salue les tâches et les droits que confère le traité de Lisbonne, qui est un "traité des parlements", aux parlements nationaux, grâce auxquels le rôle de ceux-ci dans les processus politiques de l'Union européenne se trouve renforcé, et considère que ces droits peuvent être classés en trois catégories:

Information concernant:

- l'évaluation des politiques menées dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice;
- les travaux du comité permanent de sécurité intérieure;
- les propositions de révision des traités;
- les demandes d'adhésion à l'Union;
- les révisions simplifiées des traités (six mois à l'avance);
- les propositions de mesures visant à compléter les traités;

Participation active:

- au bon fonctionnement de l'Union (disposition générale);
- au contrôle d'Europol et d'Eurojust, conjointement avec le Parlement européen;
- aux accords concernant les révisions des traités;

Objection:

- à toute législation ne respectant pas le principe de subsidiarité, par l'intermédiaire des procédures dites "de la carte jaune" et "de la carte orange";
- aux modifications des traités en procédure simplifiée;
- aux mesures de coopération judiciaire dans les affaires de droit civil (droit familial);
- à toute infraction au principe de subsidiarité par le lancement d'une procédure devant la Cour de justice (pour autant que la législation nationale le permette);

Relations actuelles

2. observe avec satisfaction que ses relations avec les parlements nationaux et leurs membres ont évolué assez favorablement, ces dernières années, sans atteindre toutefois le niveau qu'il faudrait, grâce aux activités communes suivantes:

- réunions parlementaires conjointes concernant des sujets horizontaux, qui débordent des attributions compétences d'une seule commission;
- réunions conjointes des commissions, au mois deux fois par semestre;
- rencontres interparlementaires ad hoc au niveau des commissions à l'initiative du Parlement européen ou du parlement de l'État membre assurant la présidence du Conseil;

- rencontres interparlementaires au niveau des présidences de commissions;
- coopération au niveau des présidences des parlements au sein de la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne;
- visites de membres des parlements nationaux auprès du Parlement européen afin de participer aux réunions des commissions spécialisées correspondantes;
- réunions au sein des groupes ou partis politiques au niveau européen rassemblant des responsables politiques de tous les États membres et des députés européens;

Relations futures

3. est d'avis que de nouvelles formes de dialogue pré-législatif et post-législatif entre le Parlement européen et les parlements nationaux devraient être développées;
4. presse les parlements nationaux de redoubler d'efforts pour obliger les gouvernements nationaux à rendre compte de leur gestion de l'utilisation des crédits de l'Union; invite les parlements nationaux à exercer un contrôle sur la qualité des études d'impact nationales et sur la manière dont les gouvernements nationaux transposent le droit de l'Union dans l'ordre interne et mettent en œuvre les politiques et les programmes de financement de l'Union au niveau de l'État, des régions et des autorités locales; demande aux parlements nationaux d'exercer un contrôle rigoureux sur les rapports relatifs aux plans d'action nationaux relevant du programme de Lisbonne;
5. estime judicieux de proposer un soutien aux parlements nationaux dans leur examen des projets législatifs avant que ceux-ci soient soumis au législateur de l'Union, ainsi que dans le contrôle qu'ils exercent effectivement sur leurs gouvernements, lorsque ceux-ci agissent au sein du Conseil;
6. fait remarquer que les réunions bilatérales mixtes régulières des commissions spécialisées correspondantes et les rencontres interparlementaires ad hoc au niveau des commissions organisées à l'invitation du Parlement européen, permettent un dialogue à un stade précoce concernant les actes législatifs en cours ou en projet ou les initiatives politiques et qu'elles devraient par conséquent être maintenues et développées systématiquement pour prendre la forme d'un réseau permanent de commissions correspondantes; estime que ces rencontres peuvent être précédées ou suivies de réunions bilatérales ad hoc visant à examiner les questions nationales spécifiques et que la conférence des présidents des commissions pourrait se voir confier la tâche d'élaborer un programme d'activités des commissions spécialisées avec les parlements nationaux et de coordonner leurs travaux;
7. fait observer que les réunions des présidents des commissions spécialisées du Parlement européen et des présidences des commissions des parlements nationaux, telles que les réunions des présidents de la commission des affaires étrangères, de la commission des affaires constitutionnelles et de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, constituent également, eu égard au nombre limité de participants, un outil de partage des informations et d'échange de vues;

8. estime que des formes de coopération autres que celles évoquées ci-dessus pourraient apporter une contribution efficace à la création d'un espace politique européen et devraient donc être développées et diversifiées;
9. saluerait dans ce contexte des innovations au niveau des parlements nationaux; des députés européens pourraient par exemple se voir reconnaître le droit de venir une fois par an prendre la parole devant les assemblées plénières des parlements nationaux, de participer, à titre de conseillers, aux réunions des commissions des affaires européennes, d'assister aux réunions des commissions spécialisées lorsque celles-ci examinent certains aspects de la législation de l'Union, ou encore de participer, à titre de conseillers, aux réunions des différents groupes politiques;
10. recommande d'octroyer des moyens financiers suffisants pour organiser des rencontres des commissions spécialisées avec les commissions correspondantes des parlements nationaux, ainsi que des rencontres des rapporteurs du Parlement européen avec leurs homologues dans les parlements nationaux et recommande d'examiner la possibilité de mettre en place les moyens techniques permettant d'organiser des vidéoconférences entre les rapporteurs des commissions spécialisées des parlements nationaux et ceux du Parlement européen;
11. est convaincu que l'augmentation des pouvoirs des parlements nationaux en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, telle qu'elle est prévue par le traité de Lisbonne, permettra à la législation européenne d'être influencée et évaluée à un stade précoce, ce qui contribuera à améliorer le travail législatif et la cohérence de la législation au niveau de l'Union;
12. note que les parlements nationaux se voient octroyer pour la première fois un rôle précis dans les affaires communautaires, lequel se distingue de celui de leurs gouvernements nationaux, contribue à un contrôle démocratique plus strict et rapproche l'Union des citoyens;
13. rappelle que le contrôle des gouvernements nationaux par les parlements nationaux doit s'exercer, avant toute chose, dans le respect des règles constitutionnelles et des lois en vigueur;
14. souligne que les parlements nationaux sont des acteurs importants en matière de transposition du droit de l'Union et qu'un mécanisme d'échange des meilleures pratiques dans ce domaine serait essentiel;
15. observe dans ce contexte que la création d'une plate-forme électronique d'échange d'informations entre parlements, le site internet IPEX¹, constitue un grand pas en avant, dans la mesure où le contrôle des documents de l'Union au niveau des parlements nationaux comme à celui du Parlement européen et, le cas échéant, leur transposition dans le droit national par les parlements nationaux peuvent avoir lieu en temps réel; considère donc qu'il est nécessaire de prévoir un budget approprié pour ce système développé et exploité par le Parlement européen ;
16. envisage un contrôle plus systématique du dialogue pré-législatif entre les parlements nationaux et la Commission (ce qu'il est convenu d'appeler "l'initiative Barroso") afin d'être informé de la position des parlements nationaux à un stade précoce du processus législatif; invite les parlements nationaux à communiquer au Parlement européen, en même temps qu'à la Commission, les avis rendus dans le cadre de cette procédure;

17. se félicite des progrès réalisés ces dernières années pour développer la collaboration entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le domaine des affaires extérieures, de la sécurité et de la défense;

18. constate que les parlements nationaux ont un rôle important à jouer en alimentant le débat national sur la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et sur la politique européenne de sécurité et de défense (PESD);

19. note à nouveau avec inquiétude que l'obligation de rendre des comptes devant les parlements en ce qui concerne les dispositions financières relatives à la PESC et à la PESD est insuffisante et que la collaboration entre le Parlement européen et les parlements nationaux doit par conséquent être améliorée, pour parvenir à un contrôle démocratique sur tous les aspects de ces politiques¹;

20. demande, pour renforcer la cohérence et l'efficacité et afin d'éviter les doublons, la dissolution de l'assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), dès que celle-ci aura été définitivement et pleinement intégrée à l'Union européenne par le traité de Lisbonne;

Le rôle de la COSAC

21. estime que le rôle politique futur de la COSAC devra être défini dans le cadre d'une étroite collaboration entre le Parlement européen et les parlements nationaux, et que la COSAC, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité d'Amsterdam, doit principalement rester un forum d'échange d'informations et de débat concernant les questions politiques générales et les meilleures pratiques en matière de contrôle des gouvernements nationaux²; estime que les informations et les débats doivent à l'avenir se concentrer sur les activités législatives en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice et sur le respect du principe de subsidiarité au niveau de l'Union européenne;

22. est déterminé à jouer pleinement son rôle, à assumer ses responsabilités en matière de fonctionnement de la COSAC et à continuer de fournir un support technique au secrétariat de la COSAC et aux représentants des parlements nationaux;

23. rappelle que les activités du Parlement européen et des parlements nationaux au sein de la COSAC doivent être complémentaires et ne peuvent être ni fragmentées ni détournées de l'extérieur;

24. estime que ses commissions spécialisées devraient être plus impliquées dans la préparation des réunions de la COSAC et dans la représentation au sein de celle-ci; est d'avis que sa délégation devrait être dirigée par le président de sa commission des affaires constitutionnelles et devrait inclure les présidences et les rapporteurs des commissions spécialisées chargées des questions figurant à l'ordre du jour de la réunion concernée de la COSAC; juge nécessaire que la Conférence des présidents et les députés soient informés, après chaque réunion, du déroulement et des résultats

¹ IPEX: Interparliamentary EU Information Exchange, officiellement mis en service en juillet 2006.

² Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139, du 14.6.2006, p. 1.) et article 28, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

des réunions de la COSAC;

o

o o

25. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

²Voir le code de conduite des relations entre les gouvernements et les parlements concernant les questions communautaires (normes minimum à titre informatif) évoqué plus haut.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0388+0+DOC+PDF+V0//FR> (28.6.2013)

Annexe 3 : Analyse de 11 avis motivés adressés dans le cadre du premier « carton jaune »

	SUBSIDIARITE		<i>SUBSIDIARITE?</i>			
	Aucune nécessité d'assurer la libre circulation et les droits des travailleurs au niveau européen / aucune valeur ajoutée / complique encore plus / compétence nationale-régionale	Justification insuffisante	Aucune base juridique justifiant cette proposition/art. 352 TFUE non valable	Instrument choisi inapproprié	Obligation contenue à l'article 35-2 TFUE d'attirer l'attention des parlements nationaux non respectée	Aucune limitation du droit d'action collective permise par la Charte sociale européenne
Tweede Kamer (NL)	x		x			
Riksdag (Suède)	x	x				
Assembleia da República (PT)	x	x	x			
Sejm (PL)	x			x		
Chambre des Députés (Lux.)	x		x			
Saeima (Lettonie)		x	x			
Sénat (F)		x	x		x	
House of Representatives (Malte)	x	x				
House of Commons (GB)		x				
Bundesrat (All.)	x	x	x	x		
Chambre des Représentants (Be.)			x			x

Annexe 4 : L'adaptation des Etats étudiés au Traité de Lisbonne

TRAITÉ	Articles	Allemagne	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni
<i>CLAUSES PASSERELLES</i>						
TUE	48-6	Loi			Loi	Motion approuvant l'intention du Gouvernement, peut faire l'objet d'un référendum
	48-7*	Loi approuvant le recours/ veto garanti au Bundestag seulement si matière dans laquelle la Fédération légifère, sinon Bundesrat dispose aussi d'un veto et les assemblées votent séparément	Opposition à la majorité simple des deux Assemblées sur proposition de la Commission Mixte	Motion adoptée par les 2 assemblées	Délibération dans les deux Chambres en cas de recours : informent les institutions européennes si les deux délibérations sont négatives	Motion approuvant l'intention du Gouvernement
	31-3	Prise de décision du Bundestag, et du Bundesrat lorsque des matières régionales sont affectées				

TFUE	81-3	Loi approuvant le recours/ veto garanti au Bundestag seulement si matière dans laquelle la Fédération légifère, sinon Bundesrat dispose aussi d'un veto et les assemblées votent séparément	Opposition à la majorité simple des Assemblées sur proposition de la Commission Mixte	Motion adoptée par les 2 assemblées	Délibération dans les deux Chambres en cas de recours : informent les institutions européennes si les deux délibérations sont négatives	
	153-2	Prise de décision du Bundestag, et du Bundesrat lorsque des matières régionales sont affectées				
	192-2					
	312-2					
	333-1					
	333-2					
<i>AUTRES DISPOSITIONS</i>						
TFUE	352	Loi				Approbation d'une loi ou d'une motion en cas d'urgence, de prolongement d'une mesure déjà adoptée, destinée à un autre Etat, de révocation d'une mesure déjà adoptée sur cette base, de consolidation de mesures déjà existantes sans modification de la substance
TUE	42-2				Loi	Loi
TFUE	83-1					Loi

	86-4					
	218-3					
	311-3				Loi	

* La participation des Parlements nationaux est prévue dans les Traités

Annexe 5 : Responsabilité du contrôle de subsidiarité

	Allemagne		Espagne		France		Italie		Royaume-Uni	
	<i>Bundestag</i>	<i>Bundesrat</i>	<i>Cámara de los diputados</i>	<i>Senado</i>	<i>Assemblée nationale</i>	<i>Sénat</i>	<i>Camera dei deputati</i>	<i>Senato</i>	<i>House of Commons</i>	<i>House of Lords</i>
Commission UE	Participation	Responsabilité principale	Responsabilité principale		Subsidaire	Subsidaire	Responsabilité principale	Subsidaire	Responsabilité principale	Responsabilité principale
Commissions sectorielles	Responsabilité principale	Participation	Aucune participation prévue	Aucune participation prévue	Responsabilité principale	Responsabilité principale	Aucune participation prévue (vérifient contenu et proportionnalité)	Responsabilité principale	Aucune participation prévue	Aucune participation prévue
Ass. plénière	Toujours consultée	Toujours consultée	Participation possible (mais aucun recours)	Participation possible (mais aucun recours)	Participation possible	Participation possible	Participation possible (mais aucun recours)	Participation possible (mais aucun recours)	Toujours consultée	Participation possible

Annexe 6 : Avis soumis dans le cadre du Dialogue politique (DP) et du Mécanisme d’alerte précoce (MAP) depuis 2009

	2010		2011		2012	
	DP (nombre total d’avis)	MAP (avis raisonnés)	DP (nombre total d’avis)	MAP (avis raisonnés)	DP (nombre total d’avis)	MAP (avis raisonnés)
House of Commons	3	3	8	3	9	3
House of Lords	12	2	16	1	16	1
Bundestag	6	1	6	1	2	1
Bundesrat	23	1	33	1	59	5
Camera dei deputati	25	0	28	2	15	0
Senato	71	1	76	3	96	1
Commission Mixte	4	0	2	2	7	2
Assemblée nationale	0	0	2	1	0	0
Sénat	3	3	4	1	19	7

Sources:

European Commission Annual Report 2010 on Relations between the European Commission and National Parliaments 2011 Brussels p. 11-12

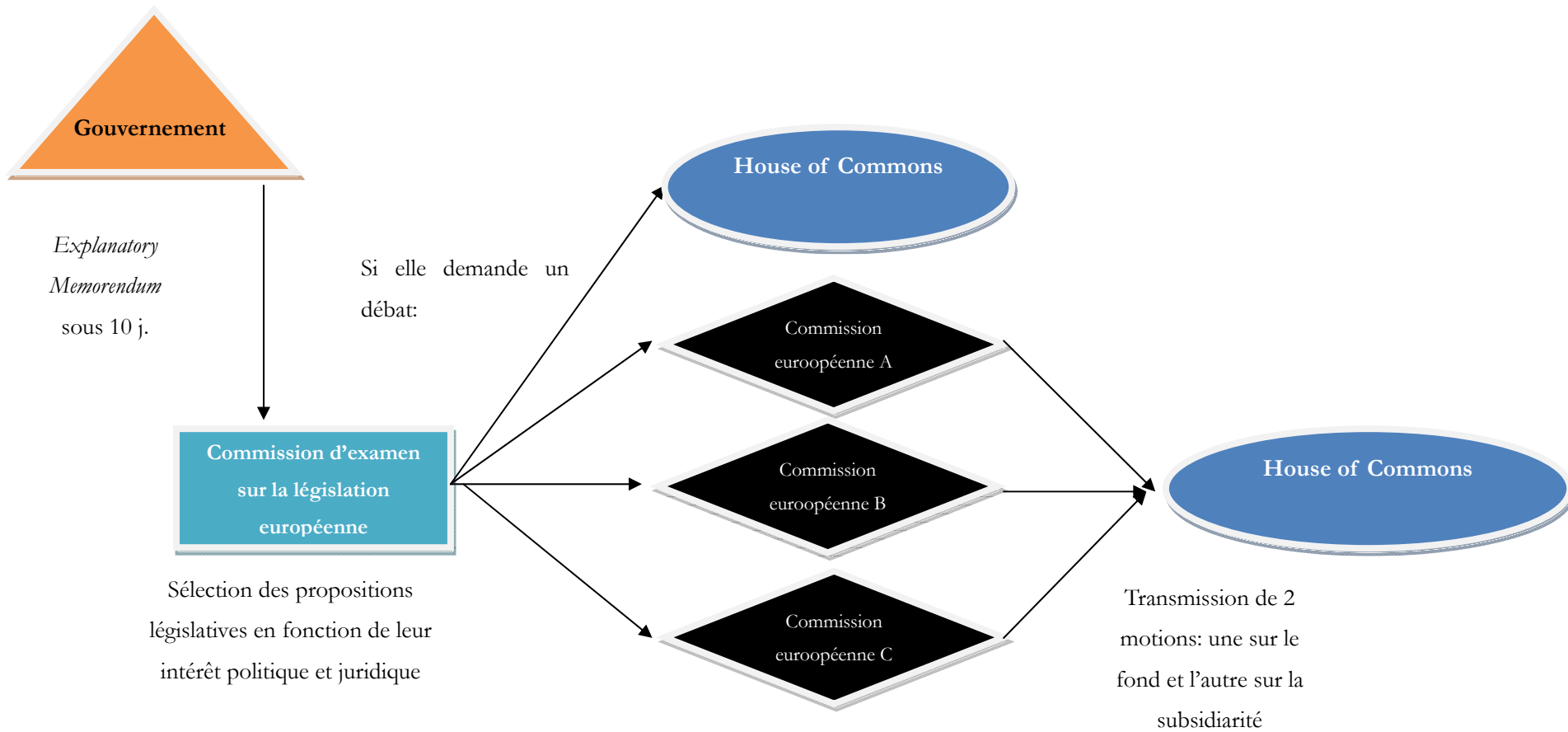
European Commission Annual Report 2011 on Relations between the European Commission and National Parliaments 2012 Brussels p.9-10

European Commission Annual Report 2012 on Relations between the European Commission and National Parliaments 2013 Brussels p.9.

Annexe 7 : Modalités du contrôle de subsidiarité dans chacun des Etats

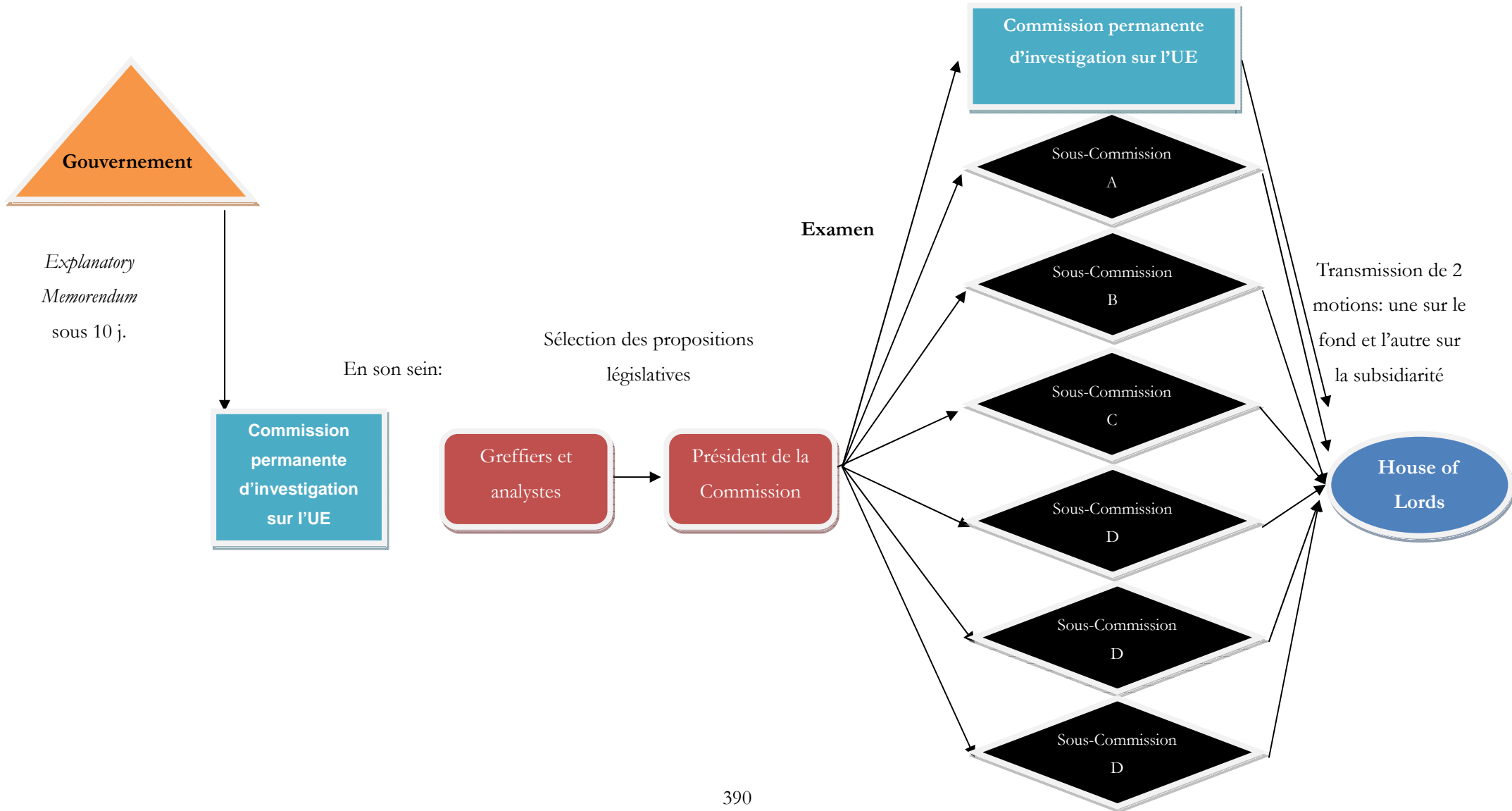
Royaume-Uni

House of Commons



House of Lords

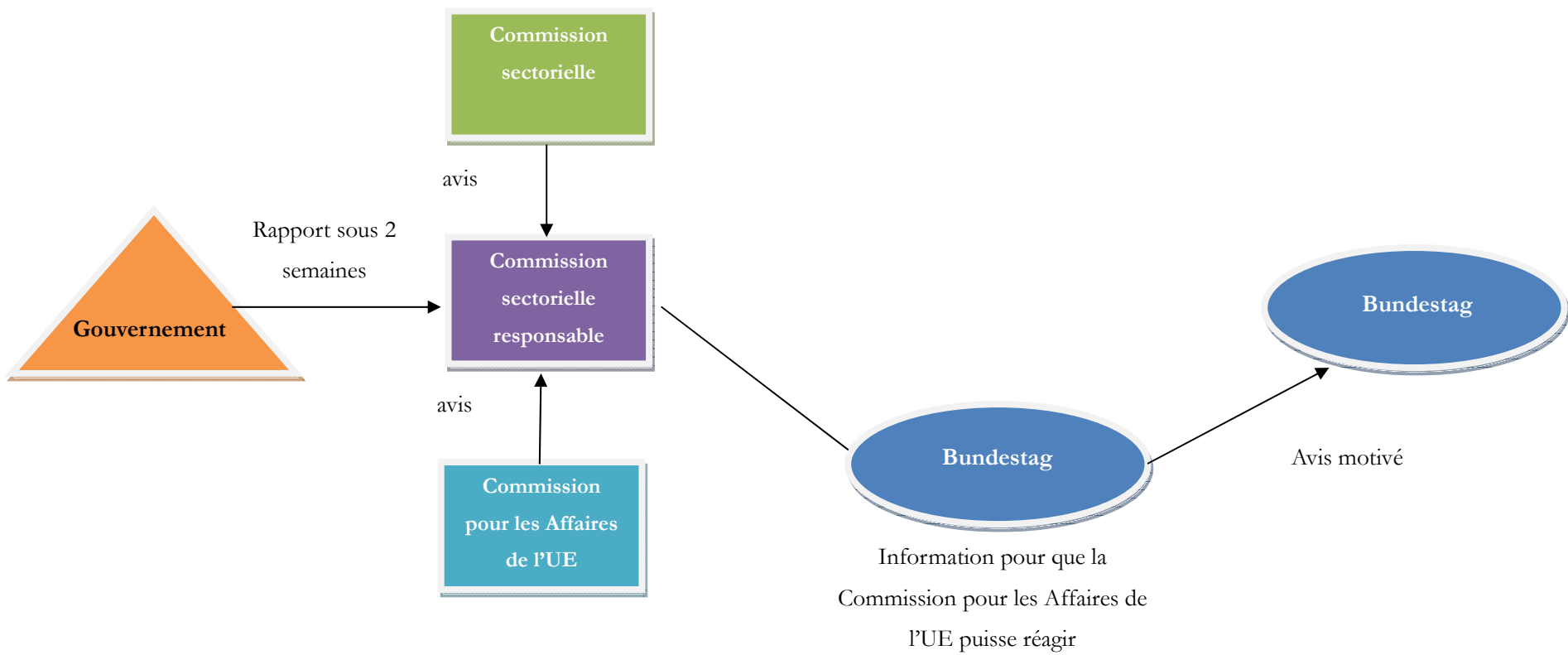
Dans certains cas, les Lords commencent leur examen avant d'avoir reçu le Mémorandum explicatif ou ils demandent au Gouvernement de le leur fournir en urgence.



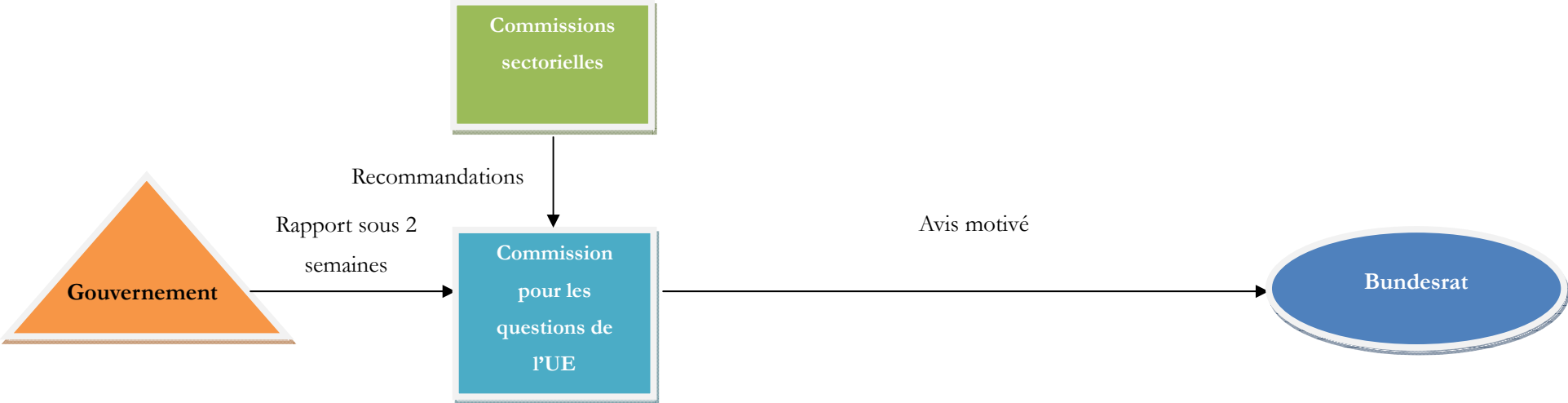
Allemagne

Bundestag

La Commission pour les Affaires de l'UE peut, sous certaines conditions, adopter un avis motivé sans le vote du Bundestag.



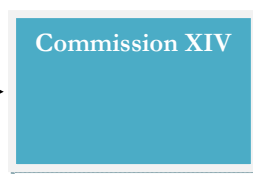
Bundesrat



Italie

Camera dei deputati

En son sein:



Transmission de 2 types de rapports (au moment de la transmission et sous 20j.) à la Chambre

Sélection

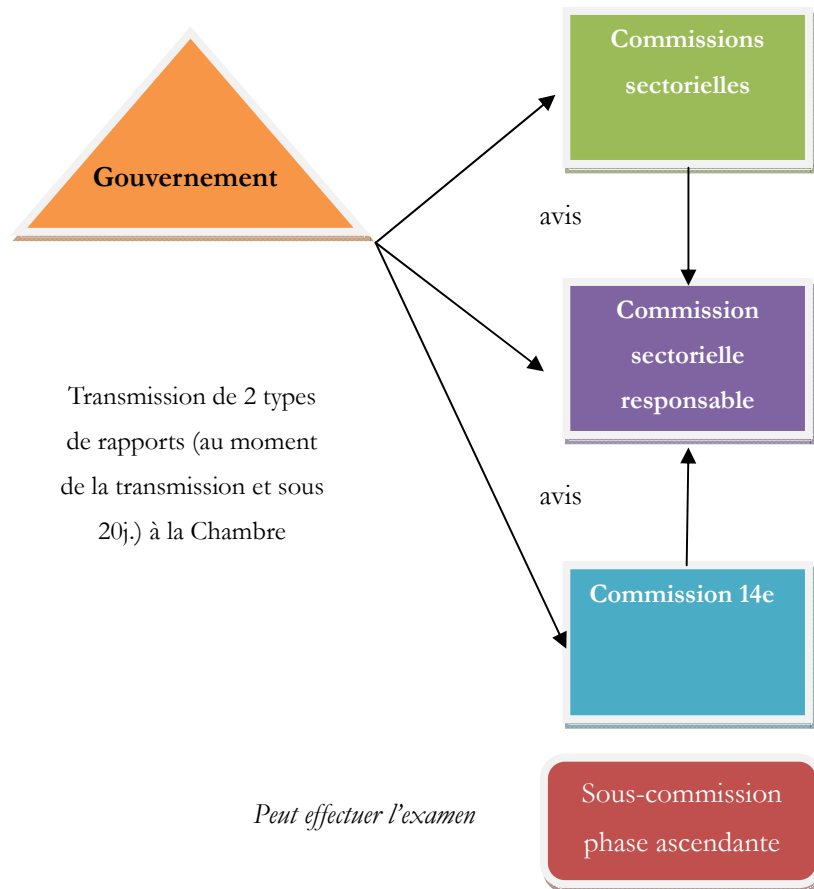
Préparation de l'avis motivé

Possibilité d'examen sur requête du Gouvernement, d'1/5 des membres de la Commission ou 1/10 des membres de l'Assemblée

Gouvernement

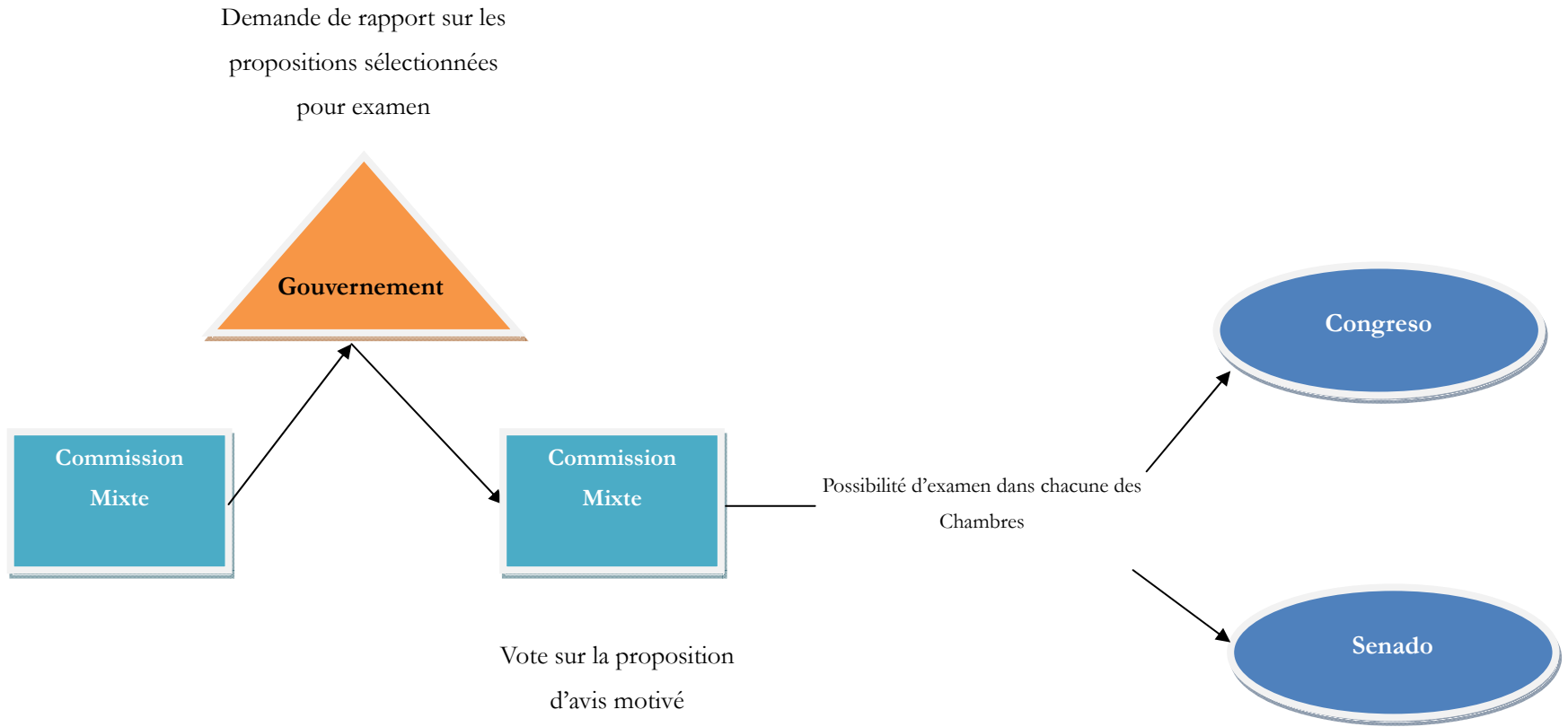
Senato

Si la Commission sectorielle responsable n'adopte pas d'avis dans les 15 jours suivant l'envoi de celui de la Commission 14^e, cette dernière peut demander à ce que son opinion soit adoptée au nom de l'Assemblée.



Espagne

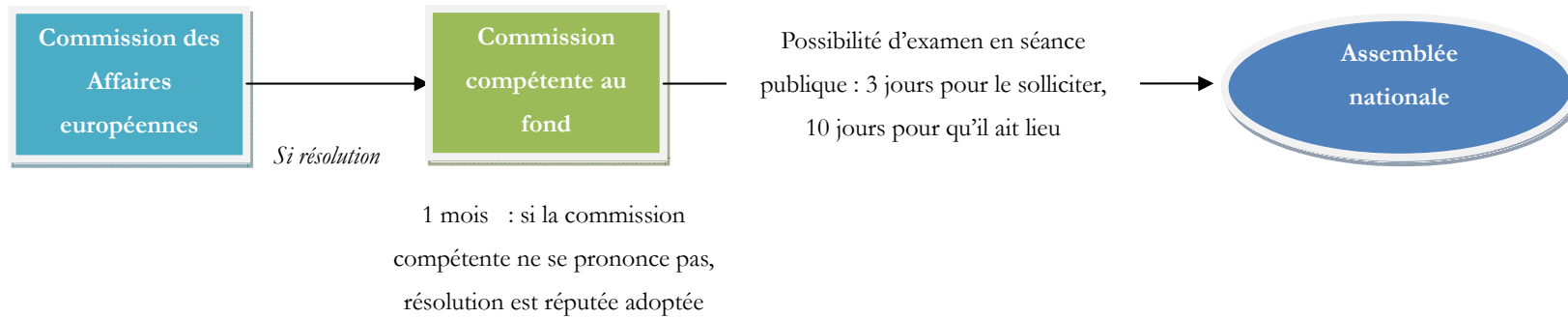
Commission Mixte



France

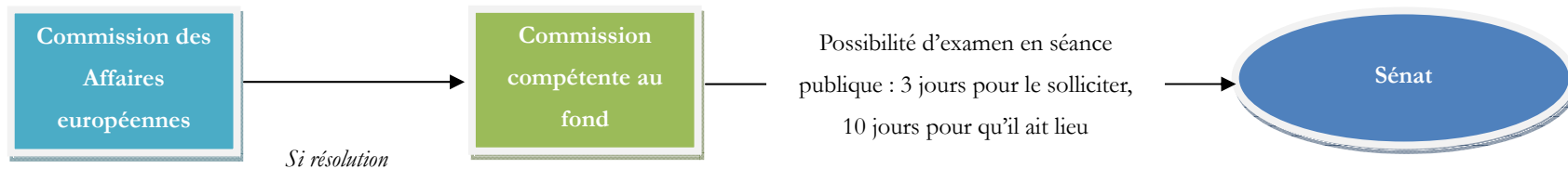
Assemblée nationale

Examen préalable puis
proposition de
résolution ou non



Sénat

Examen préalable puis
proposition de
résolution ou non



1 mois : si la commission
compétente ne se prononce pas,
résolution est réputée adoptée

Bibliographie

Documents de travail, rapports et déclarations

Institutions et organismes européens :

'Conclusions de la Présidence. Conseil européen. Rome. 17-18 octobre.', 1990.http://www.european-council.europa.eu/media/848711/1990_october_-_rome__eng_.pdf

COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 'Communication de la Cour de justice du 20 décembre 1990 à l'attention de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique de 1990'.

Conclusions du Conseil d'Edimbourg du 18 novembre 1992

'Déclaration sur le Futur de l'Europe', Laeken, 2001.<http://european-convention.eu.int/pdf/lknfr.pdf> (09.07.2013)

CONVENTION EUROPÉENNE, 'Mandat du groupe de travail sur le principe de subsidiarité CONV71/02', 2002.

'Conclusions du Groupe de travail I sur le principe de subsidiarité.' <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00286.fr02.pdf>

'Conclusions du Groupe de travail IV sur les parlements nationaux.' <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00353.fr02.pdf>

'Conclusions du Groupe de travail I sur le principe de subsidiarité.' <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00286.fr02.pdf>

Mandat de la CIG, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st11/st11218.fr07.pdf>

CVCE, 'Tableau sur les motions de censure déposées devant le Parlement européen contre la gestion de la Commission', 2011.

http://www.cvce.eu/obj/Motions_de_censure_presentees_depuis_l_election_directe_du_Parlement_europeen_en_1979-fr-a0d12fba-961f-470e-ab44-c68c9c6d6bba.html

COSAC, '6ème rapport semestriel sur les procédures et pratiques de l'UE', 2006.

COSAC, '7ème rapport sur les procédures et pratiques de l'UE', 2007.

COSAC, 'Annex to the 7th biannual report of COSAC: National Parliaments' replies to the questionnaire', COSAC, Brussels, 2007.

COSAC, '10ème rapport semestriel sur les pratiques et les politiques de l'UE', 2008.

COSAC, 'Annex to the Thirteenth Bi-annual Report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny: Replies of National Parliaments and the European Parliament', 2010.

COSAC, 'Treizième rapport semestriel sur les pratiques et les politiques de l'UE', 2010.

COSAC, 'Annex to the Sixteenth Bi-annual Report on Developments in European Union, Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny: Replies of National Parliaments and the European Parliament', 2011.http://www.cosac.eu/fr_documents/rapports-semestriels-de-la-cosac/

COSAC, 'Seizième rapport semestriel sur les procédures et pratiques de l'UE', 2011.

COSAC, 'Annex to the Seventeenth Bi-annual Report on Developments in European Union - Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', COSAC, 2012.http://www.cosac.eu/fr_documents/rapports-semestriels-de-la-cosac/

COSAC, 'Dix-huitième rapport semestriel: Evolution des procédures et pratiques de l'Union européenne relative au contrôle parlementaire', Brussels, 2012.

EUROPEAN COMMISSION, '2006 Annual Report On Relations Between the Commission and the national parliaments', Brussels, 2007.

EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2007 On Relations Between the European Commission and the national parliament', Brussels, 2008.

EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2008 On Relations Between the European Commission and the national parliament', Brussels, 2009.

EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2009 On Relations Between the European Commission and the national parliament', Brussels, 2010.

EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2010 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2011.

EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2011 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2012.

EUROPEAN COMMISSION, 'Annual Report 2012 On Relations Between The European Commission And National Parliaments', Brussels, 2013.

COMMISSION EUROPEENNE, 'Lettre adressée au Sénat français en vue du retrait de la proposition COM (2012) 130 final', 2012,

COMMISSION EUROPEENNE, 'Rapport de la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité (19e rapport «Mieux légiférer», 2011)', Commission Européenne, Bruxelles, 2012.http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2012_0373_fr.pdf (08.07.2013)

'Lettre du Président et de la Vice-Présidente de la Commission aux Parlements nationaux ', 1.12.2009.http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npo/docs/letter_fr.pdf (09.07.2013)

COMMISSION PRESIDENT BARROSO & COMMISSION VICE PRESIDENT WALDSTRÖM, 'Practical arrangements for the operation of the subsidiarity control mechanism under protocol no 2 of the Treaty of Lisbon: letter of President Barroso and Vice-president Wallström of 1 December 2009', 2009)

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_en.pdf

COMITE DES REGIONS, 'Le traité de Lisbonne transforme le Comité des régions en gardien du principe de subsidiarité'. Communiqué de presse COR/09/113 2009.

COMITE DES REGIONS, 'Programme de travail 2013 pour la subsidiarité soumis lors de la 142e réunion du Bureau du Comité des Régions', 2012.

Allemagne:

BUNDES RAT, 'Drucksache 158/12', 2012.

http://www.bundesrat.de/cln_320/nn_8336/SharedDocs/Drucksachen/2012/0101-200/158-12,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/158-12.pdf

DEUTSCHER BUNDESTAG, Datenhandbuch zur Geschichte des deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Nomos, Baden Baden, 1999.

BADEN-WÜRTTEMBERG LANDTAG VON, 'Enger Informationsaustausch bei Fragen der Subsidiaritätskontrolle vereinbart', in Pressemitteilung (ed) 24.6.2010).

France :

Statistiques de l'Assemblée nationale : recours aux Articles 49-1 et 49-2 de la Constitution

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/stat-49-1.pdf>

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/stat-49-2.pdf>

ASSEMBLEE NATIONALE, 'Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale - XIIe législature', 2002-2007.<http://www.assemblee-nationale.fr/12/seance/statistiques-12leg.asp>

ASSEMBLEE NATIONALE, 'Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale - XIIIe législature', 2007-2012.<http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp>

ASSEMBLEE NATIONALE, 'Statistiques 2011-2012 14e Législature. Statistiques concernant la session 2011-2012 (20 juin 2012 – 30 septembre 2012)', 2012), at http://www.assemblee-nationale.fr/14/seance/fiches/ban_14e_2011_2012.pdf (27.6.2013).

ASSEMBLEE NATIONALE, 'Fiche n° 54 : Les délégations parlementaires', Assemblée Nationale, Paris, 2012

[.http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_54.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_54.asp)

Fiche d'information du site Vie Publique sur les référendums de la Vème République et leurs résultats.

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/approfondissements/referendums-ve-republique-leurs-resultats.html>

Fiche d'information de l'Assemblée nationale sur la Délégation pour l'Union européenne.
http://www.assemblee-nationale.fr/europe/brochure_0709.asp

Fiche d'information du Sénat sur la Délégation pour l'Union Européenne
<http://senat.fr/europe/dpue-histo.html>

HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la délégation parlementaire pour l'Union européenne sur le dialogue avec la Commission européenne sur la subsidiarité', Sénat, Paris, 2007.

HAENEL HUBERT, 'Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat', Senat, Paris, 2009.

Italie:

COMMISSIONE PERMANENTE XIVE SENATO, 'Documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria ', 2012.http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=00660641&part=doc_dc-allegato_a&parse=si&stampa=si&toc=no

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI DEL SENATO - UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA, 'I parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona', Senato della Repubblica, 2009.

Royaume Uni:

NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES, 'Europe Matters, No. 23', 2011.http://www.assemblywales.org/europe_matters_23.pdf (27.03.2013)

CABINET OFFICE, 'Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments. '. 2009.

HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, 'EU legislation and scrutiny procedure', House of Commons, London, 2010.<http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/111.pdf>

EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Report on 2010-12', House of Lords, London, 2012.

EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Report on 2010-2012', House of Lords London, 2012.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldeucom/13/1302.htm>

HOUSE OF COMMONS - EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, 'Subsidiarity, Nationals Parliaments and the Lisbon Treaty', House of Commons, London, 2008.<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmeuleg/563/563.pdf>

COMMITTEE HOUSE OF COMMONS EUROPEAN SCRUTINY, 'Twenty-first Report of Session 2012-2013 - 28 November 2012', House of Commons London, 2012.

HOUSE OF COMMONS PROCEDURE COMMITTEE, 'Reasoned opinions on subsidiarity under the Lisbon Treaty', House of Commons, London, 2011.<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmproced/1440/1440.pdf>

HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Strengthening national parliamentary scrutiny of the EU - the Constitution's subsidiarity early warning mechanism', House of Lords, London, 2005.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldecom/101/101.pdf>

HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, 'Annual Report 2009', House of Lords, London, 2009.
<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200809/ldselect/ldecom/167/167.pdf>

HOUSE OF LORDS PROCEDURE COMMITTEE, '2nd report of session 2009-10.', House of Lords, London, 2010.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldprohse/51/51.pdf>

HOUSE OF LORDS PROCEDURE COMMITTEE, '3rd report of session 2009-10', London, 2010.<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldprohse/82/82.pdf>

WILLIAM CASH CHAIRMAN OF THE EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE HOUSE OF COMMON, 'Letter to Maroš Šefčovič, Vice-President of the European Commission'
HOUSE OF COMMON, 'European Union (Amendment) Bill ', House of Commons, London, 2008.<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2008/rp08-003.pdf>

HOUSE OF COMMON, 'The European Scrutiny system in the House of Commons', House of Commons, London, 2010.
<http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202010.pdf>

HOUSE OF COMMON, 'The European Scrutiny System in the House of Commons', House of Commons, London, 2012.<http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202012.pdf>

Débat aux Communes sur l'*European Communities Act*. HC Deb.15 Février 1972, en particulier p.10.
<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1972/feb/15/european-communities-bill>

« *Scrutiny flowchart* » de la Commission des Lords.
<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee-/committee-work/parliament-2010/introduction-to-scrutiny/>

Conférence donnée par Bill CASH, Président et fondateur du *European Select Committee* le 21 Février 2013 : « Improving European scrutiny ». BBC Parliament.
<http://www.bbc.co.uk/democracylive/europe-21533645>

HOUSE OF LORDS, 'The European Scrutiny system in the House of Lords. A short guide by the staff of the European Union Committee', London, 2013.
<http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Lords-EU-scrutiny-process.pdf>

Interviews menées pour la réforme du système de la Commission des *Commons*
<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/european-scrutiny-committee/inquiries/parliament-2010/european-scrutiny-in-the-house-of-commons/>

'European Scrutiny Committee - Written Evidence', London, 2012.<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmeuleg/writev/euscrutiny/contents.htm>

Oral evidence taken before the European Scrutiny Committee in the House of Commons Wednesday 13 February 2013 (uncorrected evidence). (2013).

Oral evidence taken before the European scrutiny committee. European scrutiny in the House of Commons. 6 February 2013. (2013).

Oral evidence taken before the European scrutiny committee. European scrutiny in the House of Commons. 16 January 2013. (2013).

Articles et Ouvrages :

ABELS GABRIELE, 'Sub-national parliaments in a multi-level parliamentary System - Reform processes in the German Länder in the Post-Lisbon Era'. UACES Conference, Passau 3-5 September 2012.

ABELS GABRIELE & EPPLER ANNEGRET, 'Die deutschen Länderparlamente nach Lissabon-Vertrag und -Urteil: Ein Problemaufriss entlang parlamentarischer Funktionen am Beispiel des Landtags von Baden-Württemberg', (2011) 12 Jahrbuch des Föderalismus, 457-470.

ALEMANN ULRICH (VON) & MÜNCH, CLAUDIA, 'Nordrhein-Westfalen in Europa – Eine Region im Spannungsfeld zwischen regionaler Identität und Europäischer Integration', (2002) Jahrbuch der Heinrich Heine Universität, 293-304.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA PAZ, 'El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio', in *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis institucional*, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, Iustel, 2008.205-225.

ARANDA ÁLVAREZ ELVIRO, 'La Alerta Temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española', (2013) Revista de Derecho Comunitario europeo, 101-153.

ARDANT PHILIPPE & MATHIEU BERNARD, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2013.

ARÉIZAGA HERNÁNDEZ JUAN CARLOS, 'La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución', (2010) Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, 29-70.

ARMANNO MARCO, 'Il parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari', in *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra parlamento e governo. I volume.*, PAJNO, Simone & VERDE, Giuseppe, Giuffrè, 2010.15-94.

ARNAULD ANDREAS (VON), et al., *Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen*, Nomos, Baden-Baden, 2011.

AUEL KATRIN, 'The europeanisation of the German Bundestag: Institutional change and informal adaptation', (2006) 15 German politics, 249-268.

AUEL KATRIN, 'Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs', (2007) 13 European Law Journal, 487-204.

AUEL KATRIN, et al., 'Lost in Transaction? Parliamentary Reserves in EU bargains', (2012) OPAL Online Paper Series, 1-30.

AUEL KATRIN & RAUNIO, TAPIO, 'Debating the State of the Union? A Comparative Analysis of National Parliamentary Debates on EU Affairs', in, 6th ECPR General Conference 2011).

AZOULAI LOÏC, 'La loi et le règlement vus du droit communautaire', (2006) Cahiers du Conseil Constitutionnel.

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-51891.pdf> (07.03.2013).

BARÓN GOIRIENA DE GANDARIAS A., 'El Problema del déficit democrático y su resolución parlamentaria en el seno de la Unión Europea', (2009) 1 Revista Española de Relaciones Internacionales, 175-195.

BARRETT GAVIN, 'Monti II: The subsidiarity review process comes of age...or then again maybe it doesn't', (2012) 19 Maastricht Journal of European and Comparative law, 595-600.

BARROCHE JULIEN, 'Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le Traité de Maastricht jusqu'à nos jours', (2012) 80 Droit et société, 13-30.

BATES J.N., 'European Community legislation before the House of Commons', (1991) 12 Statute Law Review, 109-134.

BAUER MICHAEL W., et al., 'Wie kann die Koordination deutscher Europapolitik verbessert werden? Folgerungen aus einem Leistungsvergleich institutioneller Arrangements in Deutschland, Finnland und Großbritannien', (2007) 38 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 734-751.

BEICHELT TIMM, 'Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: besser als ihr Ruf', (2007) 38 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 751-763.

BEICHELT TIMM, Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems., VS Verlag, Wiesbaden, 2008.

BENZ ARTHUR & BROSCHEK JÖRG, 'Nationale Parlamente in der europäischen Politik', in, Internationale Politikanalyse (Friedrich Ebert Stiftung, 2010).

BERTRAND BRUNESSEN, 'Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne', (2012) 48 Revue Trimestrielle de Droit Européen, 329-354.

BIN ROBERTO, Diritto costituzionale, G. Giappichelli, Torino, 2011.

(LORD) BINGHAM OF CORNHILL, 'The House of Lords: its Future?', (2010) Public Law, 261-274.

BIONDI ANDREA, 'Subsidiarity in the Courtroom', in *EU law after Lisbon*, BIONDI, Andrea, et al., Oxford University Press, 2012.

BITSCH MARIE-THERESE, Histoire de la construction européenne, Editions Complexe, Paris, 2006.

BLACHÈRE PHILIPPE, Le Parlement en France, LGDJ, Paris, 2012.

BLANC DIDIER, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspect du déficit démocratique, L'Harmattan, Paris, 2004.

BLANC DIDIER, 'La Constitution française et le traité de Lisbonne : bis in idem', (2010) Annales de l'Université Constantin Brancusi, 83-96.

BLUMANN CLAUDE, Droit institutionnel de l'Union Européenne, Litec, Paris, 2007.

BODINEAU PIERRE, 'Le rôle politique européen des Conseils régionaux en France', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU.*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, NOMOS, 1998.55-66.

BOGDANDY ARMIN VON 'Grundprinzipien', in *Europäisches Verfassungsrecht : theoretische und dogmatische Grundzüge*, BAST, Jürgen ; BOGDANDY, Armin von (eds.), Springer, 2009

BOURDIN DELPHINE & VARA ARRIBAS, GRACIA, Le rôle des parlements régionaux dans l'évaluation de la subsidiarité dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce du traité de Lisbonne, Comité des Régions, Bruxelles, 2011.

BRADLEY ANTHONY W. & EWING KEITH D., Constitutional & Administrative Law, Pearson Education Limited, Harlow, 2011.

BULMER SIMON, et al., 'UK Devolution and the European Union. A tale of cooperative asymmetry?', (2006) 36 *Publius*, 77-93.

CALLIESS CHRISTIAN, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Mohr Siebeck, Tübingen, 2010.

CAMERA DEI DEPUTATI, 'Interventi della Camera dei deputati nella formazione delle politiche UE (29 aprile 2008 - 30 giugno 2012)', 2012,

CAMISÓN YAGÜE JOSE ÁNGEL, 'La Asamblea de Extremadura y el control del principio de subsidiariedad a través del Mecanismo de Alerta Temprana', (2011) *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 264-320.

CAPUANO DAVIDE ALBERTO, 'The early warning mechanism and the “political dialogue” with national and regional Parliaments', in (Summer School “Parliamentary Democracy in Europe”, 2012).

CAPUANO DAVIDE ALBERTO, 'The role of national parliaments in the legislative process of the EU. A view from inside the Italian parliament.', in *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions, civil society in the decision-making process*, CARTABIA, Marta, et al., Il Mulino, 2013.257.

CAPUANO DAVIDE ALBERTO 'Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea', (2011) *Amministrazione in cammino*, 1-13.

CARMONA CONTRERAS ANA M., '¿Hacia la europeización de los parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del Mecanismo de Alerta Temprana', (2012) *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 141-176.

CARTER CAITRIONA A., 'The Parliament of the United Kingdom: From Supportive Scrutiny to Unleashed Control?', in *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, MAURER, Andreas & WESSELS, Wolfgang, NOMOS, 2002.395-423.

CERVILLA MARTINEZ PEDRO & ORDÓÑEZ SOLIS DAVID, 'La Participación de los Parlamentos Autonómicos en la integración Europea', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, Nomos, 1998.123-147.

CESARE DE & GIANCLAUDIO, 'Adeguamento delle procedure e delle strutture della Camera dei Deputati in rapporto al Parlamento europeo', in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà : atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura, Roma, Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978* Giufrè, 1979.413-426.

CIENFUEGOS MATEO MANUEL, 'El control de las Cortes Generales sobre el Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades europeas durante la década 1986-1995', (1996) *Revista de las Cortes Generales*, 47-99.

CIENFUEGOS MATEO MANUEL, 'La Comisión Mixta para la Unión Europea: Análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios', (1997) *Gaceta jurídica de la C.E.*, 7-69.

COOPER IAN, 'A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon', (2011) 7 ARENA Working Paper, 1-28.

COSTA OLIVIER & MAGNETTE PAUL, 'Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité', (2009) 28 *Politique européenne*, 129-155.

COTTU ENRICO, "'Morte e trasfigurazione" [sic!] di una legge comunitaria ', (2011) 6 *Rivista Italiana diritti pubblico comunitario*, 1373-1392.

CRAIG PAUL & DE BURCA GRAINNE, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

CRUM BEN & FOSSUM JOHN E., 'The multilevel parliamentary field: a framework for theorizing representative democracy in the EU', (2009) 1 *European Political Science Review*, 249-271.

CULOT MARC, 'La place du Parlement national dans l'Union Européenne: Etude comparée entre la France et le Danemark', (2004) *Revue internationale de Droit comparé*, 677-683.

CYGAN ADAM JAN, *The United Kingdom Parliament and European Union legislation*, Kluwer Law International, The Hague, 1998.

CYGAN ADAM JAN, *National Parliaments in an Integrated Europe: An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, London, 2001.

CYGAN ADAM JAN, 'Democracy and accountability in the European Union. The view from the House of Commons.', (2003) 66 *The Modern Law Review*, 384-401.

CYGAN ADAM JAN, 'National parliaments within the EU polity - no longer losers but hardly victorious', (2011) 12 *ERA Forum*, 517-533.

CYGAN ADAM JAN, 'The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The impact of the Treaty of Lisbon on National parliaments', (2011) 36 *European Law Review*, 480-499.

CYGAN ADAM JAN, *Accountability, parliamentarism and transparency in the EU*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013.

CHALTIEL FLORENCE, 'Le principe de subsidiarité dix ans après le Traité de Maastricht', (2003) *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 365-374.

CHANTEBOUT BERNARD, *Droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 2012.

CHRISTIANSEN THOMAS, et al., 'National parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization?', (2012) *OPAL Online Paper Series*, 1-26.

DE BÚRCA GRÁINNE, 'Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam', (1999) 7 *Harvard Jean Monnet Working Paper*.

DE BÚRCA GRÁINNE, 'Proportionality and subsidiarity as General Principles of Law', in *General principles of EC law*, BERNITZ, Ulf & NERGELIUS, Joakim, Kluwer Law international, 2000.95-112.

DE CASTRO RUANO JOSÉ LUIS, 'El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco', (2012) Revista CIDOB d'afers internacionals, 93-111.

DE RUITER RIK, 'Under the radar? National parliaments and the ordinary legislative procedure in the European Union ', (2013) Journal of European Public Policy.

DE WIELDE PIETER, 'Why the Early Warning System does not alleviate the Democratic deficit', (2012) 6 OPAL Online Paper Series, 1-23.

DECARO CARMELA, 'La riforma del bicameralismo in Italia', in *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati.*, DECARO, Carmela, LUISS, 2008.107-141.

DICKMANN RENZO, Il parlamento italiano, Jovene, Napoli, 2011.

DOEHRING KARL, 'L'Europe et la démocratie', in *Kultur, Tradition, eigenes Kulturbewußtsein und europäisches Gemeinschaftsrecht*, Heidelberg, Juristischen Fakultät der Universität, 1999, 1999.

DORD OLIVIER, 'Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement', (2009) Revue française de Droit constitutionnel, 99-118.

DUHAMEL OLIVIER, Droit constitutionnel et institutions politiques, Seuil, Paris, 2011.

ESPIN EDUARDO, 'El sistema de fuentes en la Constitución (I)', in *Derecho constitucional. Volumen II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, LOPEZ GUERRA, Luis, et al., Tirant lo Blanch, 2007

ESPOSITO ANTONIO, 'Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano', (2009) 51 Ressegna parlamentare, 1119-1173.

ESPOSITO ANTONIO, 'La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italie alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Union Europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere', (2013) Federalismi.it, 1-74.

ESTEVE FRANCINA & ILLAMOLA MARIONA, 'Els Mecanismes de control de la subsidiarietat per part de les Corts Generals i dels Parlaments Autònoms', in *L'administració autònoma i l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa : un nou entorn polític per les relacions interadministratives entre la Unió Europea i les Comunitats Autònomes* OLESTI RAYO, A., Generalitat de Catalunya, 2011.p. 69-107.

ESTEVE GARCIA FRANCINA & ILLAMOLA DAUSA MARIONA, 'El control de la subsidiariedad y de la proporcionalidad por las Cortes Generales - Comisión Mixta para la UE - y por los parlamentos autonómicas en España', in *La administración autonómica y el Tratado de Lisboa*, OLESTI RAYO, Andreu, Tirant lo Blanch, 2012

FABBRINI FEDERICO & GRANAT KATARZYNA, "'Yellow card, but not foul": The role of the National parliaments under the subsidiarity Protocol and the Commission proposal for an EU Regulation on the right to strike', (2013) 50 Common Market Law Review, 115-144.

FASONE CRISTINA, 'Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato', (2009) Il Filangieri, 383-408.

FASONE CRISTINA, 'Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà ', (2010) Forum di Quaderni costituzionali.

FASONE CRISTINA, 'Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona', (2010) 1 Osservatori sulle fonti.

FASONE CRISTINA, 'Competing concepts of subsidiarity in the early warning system', (2013) LUISS - Working paper series, 1-30.

FASONE CRISTINA, 'Towards new Procedures between State and Regional Legislatures in Italy, Exploiting the Tool of the Early Warning System', (2013 (Forthcoming)) Perspectives on Federalism.

FAVOREU LOUIS, et al., Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 2011.

FINES FRANCETTE, 'L'association des parlements nationaux au contrôle du principe de subsidiarité', (2012) Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne, 192-196.

FROMAGE DIANE, 'Subsidiarity: from its introduction as a General Principle in Maastricht to an instrument for the improvement of democratic legitimacy in Lisbon', in *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, DE VISSER, Maartje & VAN DER MAI, Ann Pieter, Intersentia, à paraître

FUCHS-CESSOT ALICE, Le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Ve République, LGDJ, Paris, 2004.

FUCHS MICHAEL, Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages - kein Ausschuss wie jeder andere!, Deutscher Bundestag, Berlin, 2003.

FUCHS MICHAEL, 'Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages', (2004) 1 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3-24.

GAMBALE PIERO, 'La partecipazione dei Parlamenti nazionali alla fase "ascendente" del diritto comunitario: modelli stranieri e novità dell'ordinamento italiano', (2010) Amministrazione in cammino, 1-10.

GARCIA MORILLO JOAQUIN, 'La estructura de las Cortes Generales', in *Derecho constitucional. Volumen II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, LOPEZ GUERRA, Luis, et al., Tirant lo Blanch, 2007.

GAREA FERNANDO, 'Rajoy demora casi un mes su obligada comparecencia sobre la UE en el Congreso'. El País 1.4.2013.

GEIGER RUDOLF, et al., EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Beck, München, 2010.

GELBLAT ANTONIN 'Une revalorisation parlementaire par le biais du 'Traité de Lisbonne? Les articles 88-6 et 88-7 de la Constitution', (2012) CLUD, 3-10.

GENNART MARTIN, 'Les Parlements nationaux dans le 'Traité de Lisbonne: évolution ou révolution?', (2010) 1-2 Cahiers de droit européen, 17-46

GIANNITI LUIGI, 'IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI DOPO IL TRATTATO DI LISBONA: UN'OPPORTUNITA' O UN PROBLEMA?', in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, G.Tiberi, F.Bassanini e, Il Mulino, 2010

GRANAT KATARZYNA, 'Institutional design of Member States for the ex post subsidiarity scrutiny', (2013) 5 LUISS - Working paper series.

GREß FRANZ, 'Die Rolle der deutschen Landesparlamente im Prozeß der europäischen Integration', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, NOMOS, 1998.161-175.

GREWE CONSTANCE, '„Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? - Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union.“', in *Europäische Demokratie*, J (Hrsg.) DREXL, S., Nomos, 1999.59-70.

GROSSMAN EMILIANO, 'La résistance comme opportunité: les stratégies des institutions politiques françaises face à l'Europe', (2008) 15 *Revue internationale de politique comparée*, 667-678.

GRÜNHAGE JAN, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos, Baden-Baden, 2007.

GUASTAFERRO BARBARA, 'Reframing subsidiarity inquiry from an "EU value-added" to an "EU non-encroachment" test? Some insights from National parliaments reasoned opinions', (2013) LUISS - Working paper series, 1-19.

GUIZZI VICENZO, 'Parlamento italiano e attività comunitaria', in *Parlamento, Istituzioni, democrazia*, Giuffrè, 1980.143-157.

GUIZZI VICENZO, 'Parlamento italiano e Comunità europea nelle nuove norme del Regolamento della Camera', (1993) 1-3 *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 85-106.

HAHN JÖRG-UWE, 'Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz', (2009) 20 *Europäische zeitschrift für wirtschatsrecht*, 758-763.

HARDY PAUL, 'United Kingdom. The role of National parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union. Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010 Vol.1*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.519-558.

HENKE CHRISTOPH, 'Plädoyer für kürzere Legitimationsketten in der Europäischen Union', (2010) 45 *Zeitschrift Europarecht*, 118-136.

HOCHEDÉZ DANIEL, 'La délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, au coeur du contrôle parlementaire des affaires européennes', in *L'article 88-4 de la Constitution française. Le rôle du parlement dans l'élaboration de la norme européenne*, ROUSSILLON, Henry, Presse de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1995.119-143.

HOFFMANN ISABELL, 'Bundestag auf Europäisch', (2010) *spotlight Europe - Bertelsmann Stiftung*, 1-8.

HÖLSCHIEDT SVEN, 'Formale Aufwertung - geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissaboner Vertrag', (2008) 3 *Integration*, 254-265.

HOPPE TILMAN, 'Drum prüfe, wer sich niemals bindet - Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union', (2007) *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1540-1543.

HORSLEY THOMAS, 'Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing pieces in the subsidiarity jigsaw?', (2012) 50 *Journal of Common Market Studies*, 267-282.

HRBEK RUDOLF, 'Die europapolitische Rolle der Landes- und Reigonalparlamente - zur Einführung', in *Die europapolitische Rolle der Landes- und Reigonalparlamente*, STRAUB, Peter & HRBEK, Rudolf, NOMOS, 1998.11-18.

HREBK RUDOLF, 'Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die Deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess', in *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften : Referate u. Diskussionsbeitr. e. Symposiums d. Dt. Vereinigung für Parlamentsfragen am 20./21. Juni 1986 in Stuttgart.*, Baden-Baden, 1986.17-36.

HUBER PETER M. , 'Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? - Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union.', in *Europäische Demokratie*, J (Hrsg.) DREXL, S. , Nomos, 1999.27-57.

JACQUE JEAN PAUL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, Paris, 2012.

JANCIC DAVOR, 'The Barroso initiative: window dressing or democracy boost?', (2012) 8 *Utrecht Law Review*, 78-91.

JANOWSKI CORDULA, *Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien. Legitimationsgarant der EU?*, NOMOS, Baden-Baden, 2004.

JANOWSKI CORDULA, 'Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der europäischen Rechtsetzung', in *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*, MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian, NOMOS, 2008.287-327.

JEFFERY CHARLIE & ZILLER JACQUES, *The role of the Committee of the Regions in implementing and monitoring the subsidiarity and proportionality principles in the light of the Constitution for Europe* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006.

JOHNE ROLAND, *Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem*, Nomos, Baden-Baden, 2000.

JONES ALISTAIR, *Britain and the European Union*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2007.

JOWELL JEFFREY & OLIVER DAWN, *The Changing constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

KIIVER PHILIPP, 'The composite case for National parliaments in the European Union: who profits from enhanced involvement', (2006) 2 *European Constitutional Law Review*, 227-252.

KIIVER PHILIPP, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution Building*, Kluwer Law International, The Hague, 2006.

KIIVER PHILIPP, 'The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: the National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe', (2011) 1 *European Law Review*, 98-108.

KIIVER PHILIPP, 'The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations', (2012) *ERA Forum*, 535-547.

KIIVER PHILIPP, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, Abingdon, 2012.

KLUTH WINFRIED, 'Die Integrationsverantwortung der Landesparlamente', (2010) 7 *Landes- und Kommunalverwaltung*, 302-306.

KLUTH WINFRIED, 'Möglichkeiten der Einbindung nationaler Parlamente in die Europäische Gesetzgebung', in *Europäische Demokratie in guter Verfassung?*, HOFMANN, Klaus; NAUMANN, Kolja, Nomos, 2010.47-70.

KOCH JESSICA & KULLAS MATTHIAS, *Subsidiarität nach Lissabon - Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?* CepStudies 2010, <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/institutionelles-recht/subsidiaritaet-nach-lissabon/>

KÖPPL STEFAN, 'Parlamentsreformversuche und Parlamentsreformen in Italien', in *Müssen Parlamentsreformen scheitern?*, BLUMENTHAL, Julia (von) & BRÖCHLER, Stephan, VS Verlag, 2009.149-170.

LA SERRE FRANÇOISE DE 'De Gaulle et la candidature britannique aux communautés européennes', (1994) 13 *Histoire, économie et société*, 131-142.

LAENERTS KOEN, 'The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism', (1993) 17 *Fordham International Law Journal*, 846-895.

LARHANT MORGAN, 'La coopération interparlementaire dans l'UE. l'heure d'un nouveau départ?', *Notre Europe*, 2005.

LASO PÉREZ JAVIER, 'Parliamentary control of European Union affairs: from a slow adapter to a National player?', in *The role of National parliaments in the European Union*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.

LAUVAUX PHILIPPE, 'Sur une décision fondatrice du Conseil constitutionnel', (2009) *Cahiers du Conseil Constitutionnel*.

LE DIVELLEC ARMEL, 'Cabinet as the Leading part of parliament: The Westminster model in Europe', in *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, ZIEGLER, Katja S., et al., HART, 2007.97-126.

LEVADE ANNE, 'Les nouveaux équilibres de la Ve République', (2010) *Revue française de Droit constitutionnel*, 227-256.

LINN SUSANNE & SOBOLEWSKI FRANK, *Así trabaja el Bundestag Alemán. 17º Período de Sesiones.*, NDV, Darmstadt, 2010.

LOUIS JEAN-VICTOR, 'The Lisbon Treaty: The Irish 'No'. National Parliaments and the Principle of Subsidiarity - Legal Options and Practical Limits', (2008) 4 *European Constitutional Law Review*, 429-452.

LUCHAIRE FRANÇOIS, 'L'Union européenne et la Constitution', (1992) 108 *Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*, 589-616.

MAHONY HONOR, 'National parliaments eclipsed by EU powers'. *EUObserver* 28.5.2013.

MANGAS MARTÍN ARACELI, '¿A dónde nos lleva el Tratado de Lisboa?', in *Europa en el S. XXI: Ser o no ser.*, Eurobask, 2011.

MANGIAMELI STELIO & SALVATORE, ENZO (DI), 'Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana', (2010) ISSIRFA.

MANGOLD ANNA KATHARINA, *Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht. Die Europäisierung der deutschen Rechtsordnung in historisch-empirischer Sicht*, Mohr Siebeck Tübingen, 2011.

MARCUELLO MORENO JOSÉ LUIS, 'La participación del Parlamento en el control y seguimiento del Derecho Comunitario: la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea', (1996) *Noticias de la Unión Europea*, 15-24.

MARCHAND-TONEL XAVIER, 'La subsidiarité, un enjeu des débats sur l'Union européenne', (2012) *80 Droit et société*, 7-12.

MARQUAND DAVID, *Parliament for Europe*, John Cape, London, 1979.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES JOSÉ, 'La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa : especial referencia al control del principio de subsidiariedad', in *El Tratado de Lisboa : La salida de la crisis constitucional*, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, Iustel, 2008.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES JOSÉ, 'Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonomico sin reforma de la Constitución"', (2010) *33*, p. 45-90.

MATARAZZO RAFFAELLO & LEONE, JACOPO, 'Sleeping Beauty Awakens: The Italian Parliament and the EU after the Lisbon Treaty', (2011) *46 The International Spectator*, 129-144.

MAURER ANDREAS, 'Nationale Parlamente in der Europäischen Union - Herausforderungen für den Konvent', (2002) *1 Integration*, 20-35.

MAY THOMAS ERSKINE (ED.), *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, LexisNexis, London, 2011.

MELIN PATRICK, 'Die Rolle der deutschen Bundesländer im Europäischen Rechtsetzungsverfahren nach Lissabon', (2011) *Europarecht*, 655-682.

MELLEIN CHRISTINE, *Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente. Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas*, Nomos, Baden-Baden, 2007.

MET-DOMESTICI ALEXANDRE, 'Les Parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité', (2009) *525 Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*, 88-96.

MOORE CAROLYN & EPPLER ANNEGRET, 'Disentangling Double *Politikverflechtung*? The implications of the Federal Reforms for Bund-Länder Relations on Europe', (2008) *17 German politics*, 488-508.

MORAVCSIK ANDREW, 'Le mythe du déficit démocratique européen', (2003) *10 Raisons Politiques*, 87-105.

MURKENS JO, 'The European Union Act 2011: a failed statute', (2012) *3 Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 396-408.

NAVARRO JULIEN & BROUARD SYLVAIN, 'Who cares about the EU? French MPs and European politics since 1998', in *National parliaments, Electorates and EU Affairs*, AUDEL, Katrin & RAUNIO, Tapio, Institut für Höhere Studien, 2012.

NAVARRO MÉNDEZ JOSÉ IGNACIO, 'Mitos y realidades del control del Principio de subsidiariedad por los parlamentos autonómicos españoles', in *Parlamento y organización territorial. XVIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, PAU i VILA, Francesc, Tecnos, 2012.221-232.

NETTESHEIM MARTIN, 'Europäische Integration und Europäisierung der Demokratietheorie', in *Ein Rechtslehrer in Berlin. Symposium für Albrecht Randelshofer*, DÖRR, Oliver, Springer, 2004. 55 -80.

NEYER JÜRGEN, 'What role for National Parliaments? European integration and the prospects of parliamentary democracy', in *National parliaments, electorates and EU Affairs*, AUDEL, Katrin & RAUNIO, Tapio, Institut für Höhere Studien, 2012.29-46.

NORTON PHILIP, 'The United Kingdom: Political conflict, parliamentary scrutiny', in *National parliaments and the European Union*, NORTON, Philip, Franck Cass, 1998.92-109.

NUTTENS JEAN-DOMINIQUE, *Le parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ, Paris, 2001.

OBBERDORFF HENRI, 'Des incidences de l'Union européenne et des Communautés européennes sur le système administratif français', (1995) 1 *Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*, 25-49.

OBRECHT MARCUS, *Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée Nationale*, HAL, 2009.

PABEL KATHARINA, 'Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die Parlamente der Mitgliedstaaten', (2011) 19 *Journal der Rechtspolitik*, 287-300.

PALADIN LIVIO, 'Forma italiana di governo ed appartenenza dell'Italia all'Unione europea', (1994) 3 *Quaderni costituzionali*, 403-411.

PALAU ANNA & CHAQUÉS LAURA, 'The Europeanization of law making activities in Spain (1986-2007)'. IPSA International Conference. 2010.

PALOMARES AMAT MIQUEL, 'La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad', (2011) *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 19-58.

PANARA CARLO, 'The German *Länder* in the process of European Integration between *Föderalismusreform* and Reform Treaty', (2008) 14 *European Public Law*, 585-614.

PARPWORTH NEIL, *Constitutional and Administrative law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

PENNERA CHRISTIAN, 'Les parlements nationaux dans le système de l'Union européenne', in *The role of national parliaments in the European Union*, RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.79-123.

PEREZ TREMPS PABLO, 'La integración europea desde la perspectiva constitucional española', (1998) V *Pensamiento constitucional*, 47-63.

PEREZ TREMPS PABLO, 'La débil "parlamentarización" de la integración en España', in *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo & ALONSO GARCÍA, Ricardo, Civitas, 2002.401-415.

PERNICE INGOLF & HINDELANG STEFFEN, 'Potenziale europäischer Politik nach Lissabon. Europapolitische Perspektiven für Deutschland, seine Institutionen, seine Wirtschaft und seine Bürger', (2010) 21 *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 407-413.

PFLÜGER FRIEDBERT, 'Die fortschreitende europäische Integration und der Europaausschuss des deutschen Bundestages', (2000) 23 *Integration*, 229-244.

- PIRIS JEAN-CLAUDE, *Le Traité constitutionnel pour l'Europe: Une analyse juridique*, Bruylant, Bruxelles, 2006.
- PONDAVEN PHILIPPE, *Le parlement et la politique extérieure sous la IVe République*, PUF, Paris, 1973.
- PRIOLLAUD FRANÇOIS-XAVIER & SIRITZKY DAVID, *Le traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, La documentation Française, Paris, 2008.
- PRÖPPER MARTIN, *Die Mitwirkung des Bundesrates an der europapolitischen Willensbildung*, (Dissertationsschrift), Gießen, 1997.
- RAUNIO TAPIO & HIX SIMON, 'Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government', (2000) 23 *West European Politics*, 142-168.
- RICARD PHILIPPE, 'Douze Parlements nationaux adressent un "carton jaune" à la Commission européenne'. *Le Monde*. 29.05.2012..
- ROHLEDER KRISTIN, 'Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung in Theorie und Praxis', (2011) 2 *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 105-121.
- RUDZIO WOLFGANG, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, 2011.
- SAULNIER EMMANUELLE, *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2002.
- SAURON JEAN-LUC, 'Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France', (1999) 35 *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 171-200.
- SCOTT ANDREW & PETERSON JOHN & MILLAR, DAVID, 'Subsidiarity: A 'Europe of the Regions' v. the British Constitution?', (1994) 32 *Journal of Common Market Studies*, 47-67.
- SCHMIDT MANFRED G., *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2011.
- SCHMITTER PHILIPPE, 'What Democracy is...and Is Not', (Summer 1991) 2 *Journal of Democracy*, 75-88.
- SCHOFF EBERHARD, 'Bundestag und Europäisches Parlament. Zur Neugestaltung der Beziehungen seit der Direktwahl', (1982) *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 199-205.
- SCHÜTZE ROBERT, 'Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the safeguards of federalism?', (2009) 69 *The Cambridge Law Journal*, 525-536.
- SCHWARZE JÜRGEN, 'Stellungnahme bei der öffentlichen Anhörung des Europaausschusses des Landtags von Baden-Württemberg zum Thema "Konsequenzen aus dem Lissabon-Urteil im Hinblick auf die Beteiligung und Mitwirkung des Landtags von Baden-Württemberg in EU-Angelegenheiten"', Stuttgart, 2010,
- STEGER CHRISTIAN O., 'Stellungnahme bei der öffentlichen Anhörung des Europaausschusses des Landtags von Baden-Württemberg zum Thema "Konsequenzen aus dem Lissabon-Urteil im Hinblick auf die Beteiligung und Mitwirkung des Landtags von Baden-Württemberg in EU-Angelegenheiten"', Stuttgart, 2010.

STRAUB PETER & HRBEK RUDOLF (ED.), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU NOMOS, Baden-Baden, 1998.

STURM ROLAND, 'Die Länder in der deutschen und europäischen Mehrebenenpolitik', in *Lanspolitik in Deutschland. Grundlagen - Strukturen - Arbeitsfelder*, SCHNEIDER, Herbert & WEHLING, Hans-Georg, VS Verlag, 2006.23-49.

STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005.

STURM ROLAND & PEHLE HEINRICH, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Springer VS, Wiesbaden, 2012.

TÖLLER ANNETTE ELISABETH, 'Dimensionen der Europäisierung - Das Beispiel des Deutschen Bundestages', (2004) 1 Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25-50.

TÖLLER ANNETTE ELISABETH, 'How European Integration Impacts on National legislatures: the Europeanization of the German Bundestag', (2006) 06.2 Working Paper Series - Center for European Studies, 1-26.

TUCCIARELLI CLAUDIO, 'Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura', (2007) Quaderni costituzionali Rivista italiana di diritto costituzionale, 627-631.

UERPMANN-WITZACK ROBERT, 'Frühwarnsystem und Subsidiaritätsklage im deutschen Verfassungssystem', (2009) EuGRZ, 461-468.

UERPMANN-WITZACK ROBERT & EDENHARTER ANDREA, 'Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitsrecht?', (2009) Europarecht, 313-329.

VECCHIO FAUSTO, 'Il principio de sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: procedimentalizzazione vs. giustiziabilità', (2007) Quaderni costituzionali.

VILLA RAMOS BEATRIZ, 'El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español', (2010) Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, 281-312.

WEBER-PANARIELLO PHILIPPE A., Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995.

WEBER ALBRECHT, 'Europäisches Parlament und nationale Parlamente im Europäischen Rechtsetzungsverbund', (2011) 13 Die Öffentliche Verwaltung, 497-504.

WITTRECK FABIAN, 'Wächter wider Willen - Probleme der Beteiligung von Parlamenten am europäischen Integrationsprozeß auf Bundes- und Landesebene', (2011) 2 Zeitschrift für Gesetzgebung, 122-135.

WOHLAND ELISABETH, Bundestag, Bundesrat und Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess. Zur Auslegung von Art. 23 Grundgesetz unter Berücksichtigung des Verfassungsvertrags von Europa und des Vertrags von Lissabon, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2008.

WYRZYKOWSKI MIROSLAW, et al., 'The role of National Parliaments in the European Union', in *The role of National Parliaments in the European Union*, RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos & ORTIZ BLANCO, Luis Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010.1-77.

ZILLER JACQUES, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2013.

ZULEEG MANFRED, 'Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker - Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union.', in *Europäische Demokratie*, DREXL, Josef (ed.), Nomos, 1999.11-25.